ORGANIZAREA POLITICO-ETATICĂ A ROMÂNIEI

GENOVEVA VRABIE
MARIUS BALAN

Coordonator serie: GENOVEVA VRABIE

Vrabie, Genoveva. Profesor de Drept constituțional la Facultatea de drept a Universității „Mihail Kogălniceanu" Iaşi; Rectorul aceleiaşi universități; diplomat în Drept comparat şi Preşedinte al Asociației române de Drept Constituțional, delegată a Academiei de Drept Lingvistic, cu sediul la Montreal (Canada), pentru zona Europei de Est; membru fondator al Federației Constituționaliştilor din America Latină şi Europa Central-Estică şi al Institutului de Ştiințe Administrative din România; membru al Asociației Internaționale de Legislație Comparată.
Balan, Marius. Lector la Catedra de Drept public a Facultății de Drept a Universității „Al.I. Cuza" Iaşi, specializat în disciplina „Drept comunitar instituțional".

Genoveva Vrabie: *Organizarea politico-etatică a României*
© 2004, Institutul European, Iaşi

INSTITUTUL EUROPEAN
Iaşi, str. Cronicar Mustea nr. 17, Cod 700198, C.P. 161
euroedit@hotmail.com
http: //www. euroinst.ro

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României:

VRABIE, GENOVEVA
Organizarea politico-etatică a României / Genoveva Vrabie, Marius Balan. - Chişinău : Editura Virginia, 1995-2004
2 vol.
ISBN 5-86892-430-4

Vol. 2. – Iaşi: Institutul European, 2004. – ISBN 973-611-302-7

I. Balan, Marius Nicolae

342.1(498)(075.8)

Reproducerea (parțială sau totală) a prezentei cărți, fără acordul Editurii, constitui infracțiune şi se pedepseşte în conformitate cu Legea nr. 8/1996.

Printed in ROMANIA

GENOVEVA VRABIE

ORGANIZAREA POLITICO-ETATICĂ A ROMÂNIEI

Ediția a patra, revăzută şi adăugită

Cu participarea lui Marius BALAN

CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

PREFAȚĂ LA EDIȚIA A PATRA

Revizuirea Constituției României din 1991 în luna noiembrie 2003 şi adoptarea unor legi noi, după caz modificarea unor legi ce stau la baza organizării etatice a societății româneşti au impus nu numai „corectarea" unor texte, ci chiar regândirea problemelor ce fac obiectul lor. În aceste condiții, o nouă ediție a acestui volum – care poate fi apreciat mai degrabă un tratat decât un manual – se impunea cu necesitate. Nu este o muncă uşoară, ştiut fiind că adesea este mai uşor să construieşti din temelii decât să repari ... o casă.

Studenții anului universitar 2003-2004 trebuiau să aibă un material adus la zi pentru pregătirea cursului de Drept Constituțional şi Instituții Politice. Acest fapt a impus un ritm alert de lucru pentru elaborarea lucrării, dar el vine în contradicție cu un alt imperativ: aşteptarea unor legi de bază ce sunt în lucru, precum cele privind Consiliul Superior al Magistraturii, instanțele judecătoreşti, Avocatul poporului, Consiliul Legislativ etc. etc. Soluția de compromis a constituit-o utilizarea unor proiecte de legi ce sunt în dezbatere la Parlament şi unele opinii exprimate în legătură cu ele. Între aşteptarea legilor şi accelerarea momentului apariției volumului, atât de necesar studenților, dar nu numai, am ales cea de a doua soluție. Această opțiune are drept consecință pentru cititori obligația de a consulta legile ce vor apărea şi de a urmări deosebirile față de proiecte, pe de o parte, şi, pe de altă parte, obligația noastră de a scoate curând o altă ediție. Să sperăm că vom avea cu toții puterea necesară.

4 iunie 2004

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

B.C.U. „M. EMINESCU" IAŞI
D R E P T

CUVÂNT ÎNAINTE

În peisajul juridic românesc apar tot mai multe titluri noi. Unele se înscriu pe făgaşul unei evoluţii care nu a cunoscut RUPTURA, reorientarea ideologică înregistrată după 1989 neimpunând modificări de esenţă. Altele însă – precum Dreptul constituţional – au trecut pe un făgaş care face absolut imposibilă legătura cu perioada anterioară, nici un capitol din vechile manuale neputând fi păstrate ca atare. O concepţie nouă, care impune o abordare diferită a fenomenelor politice şi o problematică nouă, care impune O ALTĂ CUNOAŞTERE, vin să creeze dificultăţi autorilor de carte din acest domeniu. Concepţia actuală se detaşează net de cea anterioară anului 1989, iar instituţiile create acum sunt total altele decât cele specifice unui stat socialist. În aceste condiţii, sarcina celor chemaţi să clarifice probleme specifice noului regim politic din ţara noastră este vădit mai dificilă decât a acelora ce continuă analiza unor instituţii... perene. Dar, tentaţia şi satisfacţia abordării NOULUI compensează dificultăţile amintite. Poate tocmai de aceea numeroşi specialişti şi-au spus deja **un prim cuvânt** despre puterea politică, despre constituţie, despre organizarea politico-etatică a României.

Înscriindu-ne pe linia efortului general de cunoaştere a acestor realităţi, oferim cititorului – studentului în primul rând, dar nu numai – un model de analiză a actualei organizări politico-etatice a României, rugându-l să-l raporteze la opiniile exprimate deja cu privire la această problemă şi să nu-şi piardă încrederea în puterea autorului de a perfecta cunoaşterea din acest domeniu, fapt ce se poate realiza numai ÎN TIMP, odată cu „aşezarea" fenomenelor politice din ţara noastră şi odată cu închegarea convingerilor referitoare la acestea.

15 ianuarie 1995

AUTOAREA

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

TITLUL I

PRINCIPII CE GUVERNEAZĂ ORGANIZAREA POLITICO-ETATICĂ A ROMÂNIEI POTRIVIT NOII CONSTITUȚII

Capitolul I

Identificarea principiilor

Adoptată în condițiile în care în țările Europei centrale și de răsărit se renunța rând pe rând la structurile comuniste, adoptându-se noi constituții, inspirate îndeosebi din cele occidentale, **noua noastră lege fundamentală reflectă atât valori ale acestora cât și valori ale tradiției constituționale românești.** Se creează noi forme organizaționale etatice care apar fie ca o reluare a modelelor existente în România până la instaurarea regimului comunist – precum Parlamentul, Consiliul Legislativ, instanțele judecătorești etc. – fie ca „o premieră" determinată de experiența mondială, de cea occidental europeană, îndeosebi, precum Curtea Constituțională, Avocatul Poporului etc.

Întregul eșafodaj de organe, de autorități este construit pe baza unor principii care, fie că sunt formulate expres de Constituție, îndeosebi în Titlul I – „Principii generale" –, fie că sunt deduse din interpretarea unor texte precum cele cuprinse în Titlul III – „Autoritățile publice" – sau cele cuprinse în Titlul V – „Curtea Constituțională". Dacă pentru primele identificarea nu ridică probleme, pentru secundele opiniile pot fi foarte variate. Deci, principiile pe care vrem să le analizăm le întâlnim mai întâi în **Constituție**, și anume în Titlul I, precum principiul suveranității poporului, principiul statului de drept, principiul pluralismului politic etc. Tot din Constituție – din alte titluri, precum Titlul III coroborat cu Titlul V – deduceam, pe cale de interpretare, principiul separației puterilor în stat, care azi este înscris *in terminis* în legea fundamentală, după revizuire[1]. Astfel, în art.1 alin.4 se prevede: "Statul se

---

[1] Constituția României din 1991 a fost modificată și completată prin Legea de revizuire a Constituției României nr.429/2003, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.758 din 29 octombrie 2003, republicată de Consiliul Legislativ, în temeiul art.152 din Constituție, cu reactualizarea denumirilor și dându-se textelor o nouă numerotare (art.152 a devenit, în forma republicată, art.156).

Legea de revizuire a Constituției României (nr.429/2003) a fost aprobată prin referendumul național din 18-19 octombrie 2003 și a intrat în vigoare la data de 29 octombrie, data publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.758 din 29 octombrie 2003 a Hotărârii Curții Constituționale nr.3 din 22 octombrie 2003 pentru confirmarea rezultatului

BABEŞ-BOLYAI UNIVERSITY LIBRARY

organizează potrivit principiului separației și echilibrului puterilor – legislativă executivă și judecătorească – în cadrul democrației constituționale". În sfârșit, unele principii pot fi desprinse printr-o interpretare globală a Constituției, interpretare făcută în lumina necesității adoptării legii fundamentale, precum principiul care se referă la scopul instituirii autorităților[2]. Dar sediul juridic al materiei nu trebuie căutat doar în Constituție, pentru că **unele principii** – precum cel al separației puterilor în stat – se **conturau mai clar,** înainte de revizuirea Constituției, **în textele unor legi organice**. Astfel, de exemplu, Constituția nu formula *in terminis* acest principiu, dar el era **afirmat** de o lege ulterioară ei – și anume cea privind organizarea judecătorească. În acest sens, art.1 al Legii nr.92/1992 prevede că „Puterea judecătorească este separată de celelalte puteri ale statului...". De asemenea, principiul autonomiei locale consacrat de art.120 din Constituție este apoi detaliat prin Legea nr.215/2001, în al cărei art.1 se prevede că această lege "reglementează regimul general al autonomiei locale". De precizat că toate principiile constituționale sunt "puse în aplicare" prin intermediul legilor – de obicei organice – adoptate pe baza lor, aprecierea lor trebuind a fi realizată în lumina ambelor categorii de acte normative – Constituția și legile obișnuite.

Din interpretarea textelor amintite am putea astfel deduce următoarele **principii care guvernează organizarea politico-etatică, mai precis organizarea și funcționarea autorităților publice în România, azi:**

1. Suveranitatea poporului;
2. Exercitarea suveranității poporului prin reprezentanții săi și prin referendum;
3. Pluralismul politic;
4. Principiul separației puterilor în stat;
5. Principiul autonomiei locale și al descentralizării;
6. Orientarea întregului proces de organizare politico-etatică în direcția atingerii scopurilor ce reies din interpretarea noii Constituții a României și a documentelor politico-ideologice care au stat la baza adoptării ei;
7. Principiul statului de drept.

La aceste principii trebuie categoric să adăugăm azi, când Constituția cuprinde un nou titlu – cel privind integrarea euroatlantică –, principiul armonizării activității autorităților etatice din țara noastră cu exigențele integrării în U.E.

---

referendumului național din 18-19 octombrie 2003 privind Legea de revizuire a Constituției României.

Constituția României, în forma inițială, a fost adoptată în ședința Adunării Constituante din 21 noiembrie 1991, a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.233 din 21 noiembrie 1991 și a intrat în vigoare în urma aprobării ei prin referendumul național din 8 decembrie 1991.

[2] Vezi infra, p.40 ș.u.

Două precizări am dori să facem înainte de expunerea succintă a acestor principii:

1) Principiul autonomiei locale poate fi corect abordat numai în lumina unui alt principiu, care se constituie într-o valoare supremă ocrotită şi garantată la nivel constituţional: **unitatea statului**[3].

2) Aşa cum sugeram şi mai înainte, **identificarea principiilor** care guvernează organizarea politică a societăţii, cel puţin a unora din ele, **rămâne o chestiune relativ subiectivă, perfectibilă,** despre care ştiinţa dreptului constituţional mai are multe de spus.

Capitolul II

Suveranitatea poporului*

Secţiunea I

Sediul juridic al materiei

Principiul suveranităţii este formulat *in terminis* în Constituţia României, aprobată prin referendum la 8 decembrie 1991.

În **art.1** se arată că România este **stat** suveran, în **art.2 alin.1** se precizează că „suveranitatea **naţională** aparţine poporului român", iar în **art.2 alin.2** se prevede că „nici un grup şi nici o persoană nu pot exercita suveranitatea în nume propriu".

Observăm că noţiunea de suveranitate este utilizată rând pe rând în legătură cu statul, cu naţiunea şi cu poporul, fără a ni se oferi criterii de delimitare a lor. Mai mult, „suveranitatea naţională" este atribuită poporului. Şi atunci ne întrebăm: sunt acestea distincte sau ele coincid? Afirmaţia aceasta – „suveranitatea naţională aparţine poporului" –, preluată de constituantul român din Constituţia Franţei, este criticată de unii autori de aici, considerându-se pe bună dreptate că este ambiguă[4], dar ea a fost preferată, avându-se în vedere dorinţa de a îmbina **două concepţii relativ distincte**, ambele având unele consecinţe nedorite de autorii legii fundamentale, şi anume: 1) cea a „suveranităţii populare" şi 2) cea a „suveranităţii naţionale".

---

[3] În acest sens, în Constituţia noastră se statuează: **"România este stat naţional, suveran şi independent, unitar şi indivizibil".** (art.1 alin.1)

[*] Dacă în Constituţia României se statuează că „suveranitatea naţională aparţine poporului", exprimare prin care se urmăreşte a se evita consecinţele nefavorabile ale principiului suveranităţii poporului (formulat în secolul XVIII), în alte constituţii adoptate după căderea regimurilor comuniste nu se mai iau aceste „precauţiuni". Astfel, de exemplu, în Constituţia Bulgariei, adoptată la 12.VII.1991, este consacrată „suveranitatea poporului" (art.3).

[4] Vezi Pierre **Pactet**, *Institutions politiques. Droit constitutionnel*, 11e édition, Masson, Paris, Milan, Barcelona, Bonn, 1992, p.91.

Secţiunea II

Suveranitatea populară

Ideea suveranităţii populare, atribuită lui J. J. Rousseau, este strâns legată de cea a contractului social. **Titularul** suveranităţii, potrivit acestei concepţii, este **poporul**, noţiunea de popor fiind înţeleasă ca totalitate a indivizilor de pe un anumit teritoriu[5]. Fiecare individ este deţinătorul unei **„cote-părţi"** de suveranitate, toţi cetăţenii fiind titularii unor cote-părţi egale[6]. Suveranitatea poporului este deci suma voinţelor indivizilor. Puterea este a poporului, guvernanţilor încredinţându-li-se doar exercitarea ei. Ei sunt simpli mandatari ai poporului. Voinţa poporului îşi are rădăcinile în întreaga colectivitate. Suveranitatea, pentru că este populară, adică deţinută de popor, care nu este considerat ca o entitate juridică distinctă de indivizii care îl compun, semnifică faptul că voinţa generală va fi aceea a celui mai mare număr, a majorităţii. **Conducerea trebuie deci exercitată de cetăţeni, de ei înşişi. Nu există reprezentare a voinţei populare**. Dar, sigur, este nevoie de o conducere. Având în vedere că suveranitatea este inalienabilă, conducătorii nu sunt reprezentanţi ai suveranului (adică a poporului); ei apar doar ca un organ de executare a voinţei generale[7].

Ideea că suveranitatea aparţine poporului privit ca totalitate a indivizilor ce deţin „cote-părţi" egale ale acesteia conduce la o serie de **consecinţe,** printre care amintim: a) Dacă suveranitatea este inalienabilă, democraţia trebuie să se realizeze *direct* sau semi-direct; b) Votul este un drept al cetăţeanului, şi nu o funcţie; este un drept care-i aparţine ca deţinător a unei cote-părţi a suveranităţii;c) Nimeni nu poate fi privat de dreptul de vot, acesta fiind universal; d) Dacă deputaţii sunt „mandatari" ai alegătorilor dintr-o circumscripţie electorală, trebuie admise categoric atât mandatul imperativ cât şi revocarea celor aleşi; e) Suveranitatea populară, exprimând voinţa poporului **la un moment dat**, nu se conciliază cu instituţiile „reprezentative" de lungă durată, deci forma de guvernământ este necesarmente republicană; f) Exprimarea

---

[5] Cu privire la conţinutul noţiunilor de **popor** şi **populaţie** vezi: Bernard **Chantebout**, *Droit constitutionnel et science politique*, Dixième édition, Armand Colin, Paris, 1991, p.95-96.

[6] Să ne amintim faimoasa afirmaţie a lui J. J. **Rousseau** din „Contractul social" privind democraţia ideală: „Să ne închipuim că statul ar fi alcătuit din zece mii de cetăţeni. Suveranul nu poate fi privit decât în mod colectiv şi in corpore; fiecare particular, în calitate de supus, e privit, însă, ca individ: deci suveranul faţă de individ se află în proporţia de zece mii faţă de unul, adică fiecare membru al statului n-are decât a zecea mia parte din autoritatea suveranului. Iar dacă poporul ar fi alcătuit dintr-o sută de mii de locuitori, starea supuşilor rămâne aceeaşi şi fiecare poartă întreaga stăpânire a legilor, – pe când votul lui, redus la a suta miime, are o influenţă de zece ori mai mică în alcătuirea lor. Supusul rămânând totdeauna unul, raportul suveranului faţă de el creşte treptat cu numărul cetăţenilor. De unde rezultă că libertatea scade cu cât creşte statul". (J.J.**Rousseau**, *Despre contractul social*, Edit. Librăriei şcoalelor, Buc., 1916, p.72. Pentru noua ediţie, apărută la Editura Moldova în 1996, vezi p. 123).

[7] Claude **Leclercq**, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Septième édition, Litec, Paris, 1990, p.42.

suveranității prin voința poporului reclamă acordul unanim sau acordul majoritar al membrilor societății, ceea ce echivalează cu ... „absolutismul democratic"[8].

Secțiunea III

Suveranitatea națională

Concepția suveranității naționale, concepție foarte veche, cu rădăcini în epoca Renașterii, dar reluată în sec. XVIII de mai mulți autori, printre care și Sieyès, se sprijină, de asemenea, pe ideea că suveranitatea aparține poporului, dar poporul este privit ca entitate abstractă, denumită națiune[9]. Națiunea constituie o persoană morală, distinctă de indivizii care o compun și are o voință proprie. Statutul juridic al națiunii este **Constituția**. Aici sunt consacrate organele care o reprezintă. Ca reprezentanți ai națiunii apar nu numai cei aleși, ci și cei „declarați" ca atare de legea fundamentală[10]. Având această calitate ei reprezintă națiunea în ansamblul ei. Calitatea de reprezentant este atribuită organului deliberant și nu membrilor săi, în mod individual. Aceștia exercită un **mandat reprezentativ** și nu imperativ. Ei votează deciziile în conformitate cu propria conștiință, nefiind în nici un fel obligați a ține cont de opiniile celor ce i-au ales, care astfel nu-i pot revoca.

Această concepție are câteva **consecințe** practice, printre care amintim: a) Suveranitatea nu poate fi înstrăinată, după cum nu poate fi divizată, aparținând întregului popor, privit ca națiune[11]; b) Forma de guvernământ nu este necesarmente republicană, monarhii ei înșiși putând avea calitatea de reprezentanți, dacă legea constituțională le-o conferă; c) Misiunea alegătorilor se epuizează prin vot, care poate fi universal, dar poate fi și cenzitar[12]; d) Alegerea este considerată o funcție și nu un drept; e) Parlamentarii nu pot fi revocați de alegătorii lor, orice mandat imperativ fiind nul, f)

---

[8] Vezi Pierre **Pactet**, *op.cit.*, p. 90.

[9] „În conformitate cu părerea lui Sieyès, suveranitatea aparține poporului, dar poporului luat în ansamblul său, în calitate de entitate absolută. Sigur, nu întreaga populație poate participa la exercitarea suveranității, în primul rând copiii minori și alienații mintali (în general persoanele incapabile). Sieyès rezolvă dificultatea: el consideră poporul, care se confundă deci cu populația, ca o entitate abstractă, pe care o numește **națiune**" (Vezi B.**Chantebout**, *op.cit.*, p.96).

[10] Astfel, de exemplu, Constituția franceză din 1791 conferea calitatea de reprezentant al națiunii regelui ereditar, ca rege „al francezilor".

[11] Și în concepția suveranității populare suveranitatea este inalienabilă, dar consecințele sunt altele; cei ce exercită funcții în stat – guvernanții – nu sunt „reprezentanți" ai poporului, ci simpli mandatari, învestiți cu „un mandat imperativ".

[12] Teoria suveranității naționale implică **în mod necesar** instaurarea regimului reprezentativ. Alegerea reprezentanților este considerată o funcție. Constituția poate rezerva această funcție numai acelor cetățeni care prin situația lor materială bună pot să-și consacre o parte din timpul lor treburilor publice, situație în care avem de-a face cu sufragiul censitar. Sau, o poate rezerva celor instruiți. De asemenea, poate prevedea votul universal. Deci, această teorie justifică restricțiile aduse votului universal, dar este perfect compatibilă cu acesta, fapt pentru care s-a spus că azi, când votul este universal, nu mai sunt deosebiri între cele două concepții.

Dacă naţiunea în întregul ei nu poate exercita suveranitatea, firesc este ca puterea să fie înfăptuită de organele sale reprezentative, fiind în general excluse formele democraţiei directe.

Arătând că teoria suveranităţii naţionale implică în mod necesar instaurarea unui sistem reprezentativ, justificând în acelaşi timp restrângerea dreptului la vot, prof. B.Chantebout trăgea concluzia că „**rezultatul cel mai clar şi cel mai imediat a acestei teorii a sistemului reprezentativ va fi de a transfera puterea reală** – dreptul de a exprima voinţa naţiunii şi de a legifera în numele ei – ***unei elite foarte restrânse ca număr*** („à une très petite élite") aleasă, desigur, dar care nu va fi răspunzătoare pentru deciziile sale în faţa nimănui, asupra căreia nici o presiune nu va fi admisă, şi care va şti să concilieze voinţa populară pe care o reprezintă cu interesele proprii clasei căreia îi aparţine"[13].

Având în vedere faptul ca azi sufragiul a devenit universal, se spune că **deosebirile dintre cele două concepţii** s-au estompat, fapt negat categoric de autorul amintit care susţine că aceasta este o eroare totală. Diferenţa între cele două teorii – precizează el – consta şi constă încă în faptul că suveranitatea naţională implică sistemul reprezentativ – care conduce aproape inevitabil spre confiscarea puterii de către clasa politică – în timp ce suveranitatea populară îl exclude în mod absolut.[14]

Secţiunea IV

„Soluţia" constituantului român

Încercându-se evitarea unor consecinţe nedorite ale celor două concepţii, constituantul român a preluat, după cum arătam mai înainte, „elemente" şi de la una şi de la alta. Astfel, suveranitatea este **naţională**, dar ea nu poate fi „confiscată" de guvernanţi (nu ar trebui), pentru că aceştia sunt „în serviciul poporului", aşa cum se precizează în art.69 din Constituţia României cu referire la membrii Parlamentului. Conducerea se realizează prin reprezentanţi, dar „suveranitatea naţională" se exercită „şi prin referendum" (art.2). Rolul alegătorilor nu se reduce la dreptul de a vota, aceştia fiind chemaţi pentru a-şi exprima voinţa liberă, pe calea unor forme ale democraţiei semi-directe, în cazurile prevăzute de Constituţie.

Textele constituţionale nu sunt însă suficient de clare, fapt ce ar putea avea consecinţe defavorabile pe planul exercitării suveranităţii[15]. Remarcam mai înainte că noţiunea de **suveranitate este utilizată de legea noastră fundamentală în legătură cu**

---

[13] Vezi B.Chantebout, *op. cit.*, p.99.

[14] Ibidem, p.100 (subsol 1).

[15] Aceeaşi observaţie poate fi făcută şi cu privire la textele internaţionale. La fel de confuz sunt utilizate noţiunile amintite. Citind Preambulul Cartei ONU, pe bună dreptate ne întrebăm cine are dreptul la autodeterminare. Au acest drept statele, **popoarele** sau **naţiunile**? (Vezi Thomas **Fleiner-Gerster**, *Théorie générale de l'Etat*, PUF, Paris, 1986, p.152 şi Genoveva **Vrabie**, *Drept constituţional şi instituţii politice contemporane*, vol. I, Ediţia a doua, Edit."Şt. Procopiu", Iaşi, 1993, p.60).

statul, cu națiunea și cu poporul. „Atribuirea" suveranității poporului sau națiunii, după caz, produce efecte deosebite. Aceeași constatare se impune, însă, și în legătură cu atribuirea suveranității statului. În situația aceasta singura cale de comunicare este aceea a **precizării sensurilor în care utilizăm acești termeni.**

1. Mai întâi trebuie să revenim la ideea dublului înțeles al **noțiunii de stat**: a) de sistem organizațional – de ansamblu de organe – care realizează conducerea unei populații stabilizate pe un anume teritoriu (sens restrâns) și b) de societate organizată având un guvernământ autonom[16]. **Credem că, atunci când legea noastră fundamentală afirmă că statul este suveran, nu utilizează această noțiune în sens restrâns ci în sens larg,** fapt ce reiese din coroborarea prevederilor referitoare la suveranitate și îndeosebi din interpretarea art.69 în care se afirmă că **„senatorii și deputații sunt în serviciul poporului".** Deci poporul este titularul suveranității, guvernanții având doar misiunea de a traduce și exprima voința acestuia.

2. „Suveranitatea națională aparține poporului român" constituie o afirmație ambiguă la prima vedere. Ea nu trebuie interpretată în sensul că la noi se acceptă ideea potrivit căreia fiecare individ este titularul unei „cote-părți" de suveranitate, ci că suveranitatea aparține întregului popor privit ca națiune[17], pe de o parte, și, pe de altă parte, că odată aleși (sau desemnați) reprezentanții poporului nu sunt titulari ai suveranității, ei rămânând pe toată durata mandatului „în serviciul poporului". De aceea credem că, neacceptând concepția mandatului imperativ, ar trebui totuși să acceptăm un "sistem" de revocare a deputaților, instituție necesară în situația în care aceștia dezamăgesc complet electoratul când, de exemplu, rămân inactivi în Parlament, nu iau poziție față de nici o problemă ani în șir, nu au nimic de propus, nimic de obiectat, absentează repetat de la lucrări etc.

Principiul suveranității poporului, astfel înțeles, presupune următoarele exigențe:

a) **crearea unor forme organizaționale etatice apte să exprime și să traducă cât mai fidel voința poporului.** Această afirmație trebuie, însă, clarificată. Așa cum arată prof. B.Chantebout, **noțiunea de popor** este în bună măsură arbitrară („entachée d'arbitraire"), fapt care impune, pentru fiecare autor, „construirea" ei. După cum am văzut, Constituția noastră utilizează în repetate rânduri categoria de popor. O interpretare logică și sistematică a textelor amintite ne conduce la concluzia indubitabilă că **ea trebuie înțeleasă atât în sens larg cât și în sens restrâns. Este folosită în sens restrâns** – de totalitate a cetățenilor care participă la exprimarea voinței naționale – **atunci când se face referire la acei cetățeni ce pot alege** sau și la cei ce îndeplinesc calitățile pentru a lua parte, de exemplu, la referendum. (Nu ar fi exclus, astfel, ca tinerii de 16-18 ani să fie consultați într-o anume problemă cu ocazia unui referendum). Astfel, potrivit legii noastre, participă la vot cei ce au discernământ (au o anumită vârstă) și

---

[16] Vezi Genoveva **Vrabie**, *op.cit.*, p.47 ș.u.

[17] Cu privire la clarificarea noțiunilor de „popor" și „națiune", vezi și Th. **Fleiner-Gerster**, *op.cit.*, p.155 și B.**Chantebout**, *op.cit.*, p.95 ș.a.

aptitudine morală. **Este folosită în sens larg când se face referire la scopul** exercitării puterii, conducerea de stat trebuind să promoveze şi să protejeze interesele tuturor cetăţenilor, capabili sau nu din punct de vedere juridic, şi nu numai a celor cu drept de vot.

b) **caracterul cu adevărat reprezentativ al autorităţilor etatice** şi, pe cale de consecinţă, creşterea fără precedent a importanţei dreptului de a alege, conştientizarea puternică a electoratului în vederea exercitării acestui drept. Sigur, vorbim de „un **drept"** la vot şi nu de „o funcţie", „o obligaţie".[18] Dar electoratul trebuie dinamizat. Fiecare poartă răspunderea pentru soarta cetăţii; treburile statului nu trebuiesc lăsate numai în grija unei elite politice; riscul este cunoscut şi nu merită să insistăm asupra lui[19].

c) **Dacă izvorul ultim al puterii**[20] **este poporul, atunci trebuie recunoscut acestuia dreptul de a interveni pe căile democraţiei directe sau semi-directe în problemele cheie ale ţării**[21].

Principiul suveranităţii poporului este întâlnit în toate statele, *y compris* în statele U.E., dar în situaţia integrării statelor naţionale şi a exercitării unor importante atribuţii **etatice** (cel puţin prin originea lor) de către instituţiile comunitare, **concepţia clasică a suveranităţii suferă profunde modificări**, în special cea privind suveranitatea de stat. În acest sens trebuie precizat că în mai toate statele s-a admis treptat ideea exercitării unor sarcini etatice – ce constituiau "atribute" ale suveranităţii de stat – de către instituţiile comunitare sau de către alte state – pe bază de reciprocitate[22]. Limbajul constituţional este foarte variat în această privinţă – "transfer de drepturi suverane", "suveranitate relativă", "transfer de competenţe", "limitare a

---

[18] În alte state întâlnim principiul **votului obligatoriu**, precum în Belgia, Grecia etc. La noi în ţară, după modelul Constituţiei belgiene din 1831, Constituţia din 1923 şi Legea electorală din 1926 au consacrat principiul votului obligatoriu.

[19] O precizare apare necesară în acest sens: când spunem „reprezentanţi" ne referim şi la cei aleşi şi la cei ce acced la putere pe altă cale **prevăzută de lege şi în acord cu legea.**

[20] „Suveranitatea este asimilată noţiunii de putere de către politologi, precizează prof. Th. **Fleiner-Gerster**, în timp ce pozitivismul juridic o consideră competenţa competenţei (*op.cit.*, p.155).

[21] Constituţia noastră consacră Parlamentul organ reprezentativ SUPREM (art.58), calificarea acestuia ca „organ **suprem**" fiind raportată, probabil, numai la celelalte organe directe reprezentative şi nu la naţiune, la popor în întregul său. Pentru a înţelege corect „poziţia" acestei autorităţi trebuie interpretat art.61 în lumina art.2 care prevede că „**Suveranitatea naţională aparţine poporului român**, care o exercită prin organele sale reprezentative şi prin referendum" (s.n.).

[22] Vezi Genoveva **Vrabie**, *Etudes de droit constitutionnel*, Edit. Institutul European, Iaşi, 2003, p. 279 ş.u. şi *Constitution, Etat, souveraineté – concepts qui doivent être repensés*, raport prezentat la cel de-al VI-lea Congres Mondial de drept constituţional ţinut la Santiago de Chile, în perioada 12-16 ian. 2004.

suveranităţii de stat" etc. etc. – ideea dominantă fiind aceea că astăzi suveranitatea de stat nu mai poate fi definită ca "o putere absolută, nelimitată de nimic".

Legea de revizuire a Constituţiei, având în vedere imperativul integrării în U.E. şi în alte structuri supraetatice – precum NATO – a introdus o nouă structură în legea fundamentală – Titlul VI, "Integrarea euroatlantică" – în care **sunt consacrate nişte reguli** ce aduc atingere suveranităţii de stat, aşa cum era concepută de doctrina clasică: "**transferarea unor atribuţii** (ale statului) **către instituţiile comunitare**" şi prioritatea unor prevederi comunitare faţă de normele interne, în cazul unor contradicţii dintre ele.

Imperativul punerii de acord a suveranităţii de stat cu obligativitatea tratatelor constitutive ale U.E. şi a unor reglementări comunitare nu şi-a găsit exprimarea cea mai fericită în Constituţia României. După părerea noastră, **suveranitatea este un drept inalienabil al poporului sau al statului ca reprezentant al acestuia**, dacă este exercitat în limitele constituţionale, **fapt pentru care statul nu poate renunţa la unele atribute de suveranitate, ci doar la EXERCITAREA lor, în limitele şi cu respectarea regulilor convenţionale pe care le-a stabilit împreună cu celelalte state.**

Capitolul III

Exercitarea suveranităţii poporului prin reprezentanţii săi şi prin referendum

Secţiunea I

Sediul juridic al materiei

Poporul, deţinătorul suveranităţii, exercită suveranitatea naţională prin organele sale reprezentative şi prin referendum, aşa cum se precizează în art.2 alin.2 din Constituţia României. Deci, aici sunt consacrate **două forme ale democraţiei**: democraţia reprezentativă (indirectă) şi democraţia semi-directă. Sunt consacrate două principii, ce sunt apoi „detaliate" de alte texte constituţionale, precum şi de o serie de legi elaborate pe baza lor, cum ar fi, de exemplu, Legea administraţiei publice locale. (Legea nr.215/2001)

Secţiunea II

Democraţia reprezentativă

În legătură cu **reprezentativitatea**, trebuie făcută de la început o precizare: legea fundamentală consacră atât organe direct reprezentative cât şi organe indirect reprezentative, stabilind, după cum vom vedea, şi „o ordine", „o ierarhie" a celor dintâi. Astfel, art.61 declară Parlamentul „organ reprezentativ SUPREM al poporului" (s.n.), detaşându-l de alte organe alese prin vot universal, **direct**, secret şi liber exprimat şi în primul rând de Preşedintele României, instituţie în legătură cu care nu mai este utilizat

adjectivul „suprem". Dar, pentru înțelegerea corectă a articolului citat trebuie să coroborăm prevederea din alin.1 cu cea care declară Parlamentul „unică autoritate legiuitoare" și, în general, cu toate prevederile Titlului III care reflectă partajarea competențelor între autorități și raporturile dintre ele, „puterea" unei autorități de a controla și limita pe cealaltă. Privind din această perspectivă lucrurile, s-ar putea, eventual, admite ideea că numai printre organele **direct reprezentative** Parlamentul se definește ca „autoritate **supremă**" și nu raportat la toate celelalte.

Constituția consacră ca **organe direct reprezentative** (în afară de **Parlament** și **Președintele României**) **consiliile locale și primarii** (art.121)[23], integrându-le unui sistem în care, respectându-se principiul autonomiei locale și al descentralizării serviciilor publice, se realizează totuși acea „armonie" (conexiune) specifică oricărui sistem. Din 1996 – prin modificarea Legii administrației publice locale și a Legii privind alegerile locale – consiliile județene au devenit și ele organe direct reprezentative.

Dar, alături de aceste organe direct reprezentative, un număr important de **organe** din statul nostru sunt **indirect reprezentative**. Astfel, prin modul său de constituire, Guvernul – la crearea căruia concură atât Parlamentul cât și Președintele României – este indirect reprezentativ, apărând ca „un produs" al celor două autorități direct reprezentative (vezi art.103 alin.1, 2 și 3 și art.85 din Constituția României). La fel sunt **indirect reprezentative** – potrivit legii noastre fundamentale – **Curtea Constituțională**, ai cărei membri sunt numiți de către Camera Deputaților, Senat și Președintele României (art.142), **Consiliul Superior al Magistraturii** – alcătuit din magistrați aleși de Camera Deputaților și de Senat (art.133), **Avocatul Poporului**, care este numit de Parlament (art.58) etc. Au fost alese prin vot indirect, până în 1996, așa cum precizam mai înainte, și consiliile județene.

Secțiunea III

Democrația semi-directă

Legea noastră fundamentală consfințește, așa cum arătam mai înainte, și unele forme ale democrației semi-directe, și anume **referendumul** și **inițiativa legislativă populară**, acordând o evidentă preponderență principiului reprezentativității. Parlamentul este declarat „organ reprezentativ suprem", fără nici o rezervă, detașându-se, astfel, de exemplu, de Constituția Elveției care, pe de o parte, declară Parlamentul („Adunarea Federală") „autoritate supremă", însă „sub rezerva drepturilor poporului" și, pe de altă parte, consacră mai multe forme ale democrației semi-directe.

Constituția din 1991 consacră două forme de referendum: 1)obligatoriu și 2) facultativ.

Referendumul obligatoriu este prevăzut în două situații: 1) revizuirea Constituției și 2) demiterea Președintelui României. Astfel, conform art.154 alin.3 al

---

[23] Vezi și Legea pentru alegerea autorităților administrației publice locale, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, din 29 martie 2004.

Constituției, revizuirea Constituției este definitivă numai după aprobarea ei prin referendum, organizat în cel mult 30 de zile de la data adoptării proiectului sau a propunerii de revizuire de către Parlament, iar potrivit art.95, după aprobarea suspendării din funcție a Preşedintelui României de către Camerele reunite ale Parlamentului, trebuie organizat, în cel mult 30 de zile, un referendum pentru demiterea Preşedintelui.

Referendumul facultativ este cel la care face trimitere art.90 din Constituție, unde se prevede: "Preşedintele României, după consultarea Parlamentului, poate cere poporului să-şi exprime prin referendum, voința cu privire la probleme de interes național". În lipsa unor referiri exprese cuprinse în Constituție, interpretarea art.90 în coroborare cu prevederile art.61 din Constituție, care consacră Parlamentul ca "singura autoritate legiuitoare a țării", ne impune ideea că Preşedintele României nu va putea, prin declanşarea unui referendum, să legifereze prin ocolirea procedurii parlamentare aşa cum este, de exemplu, posibil în Franța, potrivit art.11 din Constituția celei de a V-a Republici. De asemenea, infirmarea sau confirmarea unei legi votate de Parlament nu poate fi supusă votului popular, pentru că, atunci când s-a dorit acest lucru, ca în cazul legilor de revizuire, Constituția a prevăzut expres.

Detaliind principiul înscris în Constituție, art.2 al Legii privind organizarea şi desfăşurarea referendumului[24] statuează:

"(1) *Referendumul național* constituie forma şi mijlocul de consultare directă şi de exprimare a voinței suverane a poporului român cu privire la:

a) revizuirea Constituției;

b) demiterea Preşedintelui României;

c) probleme de interes național.

(2) În condițiile prezentei legi se poate organiza şi desfăşura şi referendum local asupra unor probleme de interes deosebit pentru unitățile administrativ-teritoriale.

(3) În cadrul referendumului populația poate fi consultată cu privire la una sau mai multe probleme, precum şi cu privire la o problemă de interes național şi o problemă de interes local, pe buletine de vot separate."

Inițiativa legislativă populară este prevăzută în Constituție în cazul legilor organice sau ordinare – când, conform art.74 alin.1, 100.000 de cetățeni cu drept de vot pot iniția o lege, în condiții strict prevăzute aici – **şi în cazul legilor de revizuire** – când, conform art.150, 500.000 de cetățeni cu drept de vot pot iniția revizuirea Constituției. (probleme detaliate de noi în Titlul III, Cap. V, §IV.)

Reținem, deci, că puterea aparține poporului[25] – privit ca națiune şi nu ca sumă a indivizilor ce îl compun – şi că acesta o exercită în principal prin reprezentanții săi,

---

[24] Legea nr.3/2000, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.84 din 24 februarie 2000.

[25] Având în vedere, pe de o parte, ambiguitatea art.2 din Constituție, în care se vorbeşte de "suveranitatea națională care aparține poporului" şi, pe de altă parte, afirmația noastră categorică referitoare la faptul că "**poporul** este suveran", oferim aici un argument de text în

prin reprezentanții săi **direcți** – în special. În aceste condiții, voința acestor organe este considerată ca fiind voința națiunii. Dar, am fi tentați să amintim, în acest context, ceea ce afirma, cu puțin timp în urmă prof. B. Chantebout: „Sistemul reprezentativ se definește ca **sistemul în care voința unui organ numit «reprezentativ» este ținută în virtutea unui postulat constituțional irefragabil ca fiind voința națiunii fără a-și face griji pentru a ști dacă voința acestui organ coincide cu cea reală a poporului**"[26].

Capitolul IV

Pluralismul politic

Acest principiu este consacrat de Constituție în art.8, în care se prevede: „(1) Pluralismul în societatea românească este o condiție și o garanție a democrației constituționale. (2) Partidele politice se constituie și își desfășoară activitatea în condițiile legii. Ele contribuie la definirea și la exprimarea voinței politice a cetățenilor, respectând suveranitatea națională, integritatea teritorială, ordinea de drept și principiile democrației".

Referindu-se la pluralismul politic, prof. P.Pactet arăta că „democrația presupune că poporul – tot poporul – își poate alege guvernanții. Ori, nu există cu adevărat libertate de alegere decât dacă electoratul poate să se pronunțe între mai multe posibilități, ceea ce înseamnă, pe de o parte, că **nu există ortodoxie ideologică** și, pe de altă parte, faptul că **partidele politice pot să se formeze și să activeze liber**" (s.n.)[27]. Sublinierea acestei exigențe – „nu există ortodoxie politică" – ne ajută să înțelegem „declarația de principiu" din legea noastră fundamentală care garantează pluralismul, considerat o condiție și o garanție a democrației.

Pluralismul permite exprimarea unei diversități de opinii, îmbrățișarea oricărei doctrine filosofice, stabilirea oricărui ideal, cu respectarea, desigur, a valorilor fundamentale ale societății date, a ordinii politice și juridice pe care le presupune un stat de drept.

În Constituția României se afirmă pluralismul... în general, și nu „pluralismul politic" (art.8 alin.1), ceea ce ne îngăduie să admitem că textul amintit se referă la diversitatea opiniilor și a pozițiilor față de valori nu numai la nivel de organizații (organizații politice, în special), ci și la nivel de individ, de cetățean. Diversitatea și confruntarea liberă de opinii este garantată astfel nu numai formelor organizaționale ci și indivizilor[28].

---

favoarea afirmației de mai sus, și anume art.2 al Legii nr.3/2000 în care se vorbește de ... "exprimarea **voinței suverane a poporului român**". (s.n.)

[26] Vezi B.**Chantebout**, *op.cit.*, p.98.

[27] Vezi Pierre **Pactet**, *op.cit.*, p.87.

[28] De asemenea, opiniile pot avea ca obiect nu numai fenomenele politice, ci toate fenomenele sociale.

Şi totuşi, prevederile art.8 alin.2 par să limiteze într-un fel aplicabilitatea principiului numai la sfera politicului, mai precis numai la domeniul constituirii şi funcţionării partidelor politice, a desfăşurării activităţii lor, a funcţiilor pe care le realizează. Este doar o aparenţă, dacă ţinem cont că partidele sunt formate din **persoane** (persoane ce împărtăşesc aceeaşi concepţie ideologică, militând pentru atingerea unui scop comun). Deci, în marea diversitate de opinii exprimate şi de poziţii adoptate la nivel individual, degajăm „direcţii" la nivel de grup. Astfel, putem afirma că pluralitatea **la nivel** organizaţional o reflectă pe cea manifestată la nivel individual.

Partidul politic este o organizaţie al cărei obiectiv îl constituie cucerirea şi exercitarea puterii în stat (în societatea având un guvernământ autonom)[29]. Este o formă organizaţională relativ stabilă, formată din persoane ce împărtăşesc aceeaşi concepţie ideologică şi subscriu la un set comun de valori. De regulă, aceste organizaţii acţionează pe baza unui program ideologic, adoptând o strategie proprie în lupta pentru cucerirea, conservarea sau influenţarea puterii[30].

Spre deosebire de alte grupări politice, cum ar fi, de exemplu, grupurile de presiune, partidele se remarcă şi printr-o organizare formală, prin existenţa unor organe de conducere, prevăzute cu statute proprii, precum şi prin alcătuirea unor programe de activitate.

După cum am văzut, **în România este consacrat azi principiul pluripartidismului**, opus monopartidismului practicat în toată perioada de organizare comunistă a ţării. Recunoscând faptul că pluripartidismul este o condiţie a democraţiei constituţionale, trebuie în acelaşi timp să evidenţiem şi unele **neajunsuri** ale principiului amintit, şi anume: a) poate conduce la o prea mare diversitate, ce poate pune în pericol degajarea corectă a voinţei generale şi reflectarea ei în deciziile luate la nivel naţional sau local; b) multipartidismul determină scrutinul de listă, criticat adesea pentru consecinţele nefavorabile pe planul reprezentării reale a poporului, „voinţa naţională" exprimându-se într-un proces de mediere şi coalizare a partidelor indiferent de rezultatul alegerilor: c) pluripartidismul determină adesea constituirea coaliţiilor care au drept consecinţă instabilitatea guvernamentală şi criza politică.

---

[29] În art.1 al Legii nr.14/2003 partidele politice sunt definite ca "asociaţii cu caracter politic ale cetăţenilor români cu drept de vot, care participă în mod liber la formarea şi exercitarea voinţei lor politice, îndeplinind o misiune publică garantată de Constituţie" (Vezi Legea partidelor politice, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.25 din 17 ianuarie 2003).

[30] M.**Duverger** făcea o distincţie între: 1) **partidele de cadre**, ce preferă adeziunea unui număr mic de personalităţi, 2) **partidele de mase**, care cuprind un număr mare de aderenţi şi 3) **partidele confesionale**, care recunosc o legătură între principiile şi valorile susţinute de ele şi principiile religioase. (Les partis politiques, 1951), iar G.**Burdeau** între 1) **„partidele de opinie"**, partidele statului liberal care sunt formaţii suple, neavând un contact profund cu masele decât în perioada alegerilor şi 2) **„partidele ideologice"**, partide moderne, de masă, care „încadrează o clientelă considerabilă, supunând-o unei discipline permanente..." (*Manuel de droit constitutionnel et institutions politiques*, 20ème Edit., L.C.D.J., Paris, 1984, p.201).

Consacrând principiul pluralismului, art.8 din Constituția României stabilește în același timp, **regimul juridic și funcțiile partidelor politice** din țara noastră.

Regimul juridic al partidelor poate fi creionat, în linii mari, în lumina articolelor 8 alin.2, 40 și 30 din Constituție, concretinzându-se în: a) **Libertarea de constituire**, ca expresie a libertății de asociere (în acest sens art.37 (1) prevede că „cetățenii se pot asocia liber în partide politice"); b) **Libertatea stabilirii programului și a strategiei** de realizare a lui (prerogative ce derivă îndeosebi din art.30 referitor la libertatea de exprimare); c) **Partidele se constituie și își desfășoară activitatea cu respectarea normelor** cuprinse în Constituție și în alte legi; d) **Partidele cu caracter secret sunt interzise** (art.40 alin.4); e) Prin activitatea lor **nu trebuie să militeze împotriva valorilor esențiale ale statului de drept.**

În ceea ce privește funcțiile acestora, textele constituționale trebuie coroborate cu cele ale Legii partidelor politice[31], precum și cu cele ale legilor electorale. De reținut că noua lege ce reglementează partidele, formulează *in terminis* sarcinile acestora. În acest sens, în art.2 din susnumitul act normativ-juridic se prevede: "Prin activitatea lor partidele politice promovează valorile și interesele naționale, pluralismul politic, contribuie la formarea opiniei publice, participă cu candidați în alegeri și la constituirea unor autorități publice și stimulează participarea cetățenilor la scrutinuri, potrivit legii.

Aceste funcții trebuie realizate, așa cum reiese din art.8 alin.2 din Constituția României, cu respectarea suveranității naționale, a integrității teritoriale, a ordinii de drept și a principiilor democrației.[32]

Capitolul V

Principiul separației puterilor în stat

Secțiunea I

Principiul separației puterilor în stat în Constituția României

Constituția noastră, așa cum am mai precizat și cu altă ocazie[33], la început nu a prevăzut expres principiul separației puterilor în stat, situație întâlnită și în alte sisteme

---

[31] În literatura de specialitate au fost enumerate următoarele **funcții**: a) Lupta pentru preluarea și exercitarea puterii; b) Contribuția la definirea și exprimarea voinței politice a cetățenilor; c) Asumarea responsabilității guvernării, în cazul că devin partide de guvernământ; d) Asumarea sarcinii de a dezvălui racilele guvernării și a luptei pentru înlăturarea lor, în cazul în care sunt în opoziție; e) Militarea pentru realizarea unui minimum de consens în aprecierea și promovarea intereselor naționale; f) Întocmirea (stabilirea) unor programe politice viabile și benefice, care exprimă atât interesul de grup cât și interesele naționale, armonizându-le în favoarea celor din urmă; g) Clarificarea, informarea și educarea politică a electoratului și h) Desfășurarea unor activități în vederea recrutării elitei politice pe plan local și național.

[32] Partidele care prin scopurile ori prin activitatea lor încalcă aceste principii pot fi declarate neconstituționale (art.40 alin.2 din Constituție), fiind astfel scoase în afara legii.

constituționale. **Explicația** acestui fapt trebuie căutată în primul rând în caracterul controversat al opiniilor contemporane privind aprecierea teoriei separației puterilor în stat și în lărgirea sferei acelora ce-l consideră ca pe o dogmă"[34]. Sigur că această situație nu putea rămâne fără urmări pe planul atitudinii membrilor Adunării Constituante de la noi și mai ales a membrilor Comisiei de redactare a Proiectului de Constituție[35]. Fără să reluăm argumentele dezvoltate anterior, amintim doar că mulți dintre autorii ce apreciază această teorie ca pe o dogmă propun ca ea să nu fie abandonată în întregime, ci să se păstreze „ceea ce poate fi conservat", și anume: 1) existența mai multor funcțiuni, atât de diferite unele de altele, 2) mai multe categorii de organe și 3) atribuirea unei funcții cu titlu principal dar nu exclusiv în favoarea fiecărui organ. Soluția aceasta nu ar împiedica deloc colaborarea și ar permite să se tranșeze conflictele de competență fără a atribui toate puterile reziduale aceleeași autorități[36], împiedicând astfel subordonarea din treaptă în treaptă până la un organ de vârf și absența controlului reciproc între autorități.

Observăm astfel că ceea ce se propune a se păstra este tocmai „structura de rezistență" a teoriei separației puterilor în stat, „mesajul" creatorilor ei continuând a fi receptat, ceea ce nu știm dacă au realizat cei ce propuneau în Adunarea Constituantă renunțarea la acest principiu. „Propunerea" aceasta este incotestabil reflectată de legea noastră fundamentală, după cum vom argumenta, dar nu mai înainte de a remarca situația total deosebită în care se pune problema separației puterilor în țările occidentale, față de cele din răsăritul și centrul Europei. În primele, s-au creat și s-au perfecționat mereu mecanisme ale controlului reciproc dintre autorități. În celelalte, unde mai bine de jumătate de secol s-a înlăturat complet ideea de control reciproc, s-a realizat un sistem organizațional centralizat și ierarhizat, subordonat din treaptă în treaptă până la un organ deliberativ, din punct de vedere teoretic, și... până la un dictator, în realitate. În aceste condiții, reîntoarcerea la „separația puterilor" apărea ca obiectiv necesară, justificată în primul rând de teama reinstaurării „dictaturii de clasă", a repunerii principiului „centralismului democratic" la baza organizării statale. Cel mai important lucru ce trebuia realizat în aceste condiții era acela al stabilirii cât mai precise a funcțiilor puterii politice, a repartizării lor unor organe „specializate" și, mai ales, a existenței unui control **reciproc**, fiecare putere putând fi „oprită" de celelalte.

Dând expresie acestor nevoi și nu numai, multe documente internaționale prevăd azi printre criteriile democrației și pe cel al separației puterilor în stat, după cum

---

[33] Vezi Genoveva **Vrabie**, *Drept constituțional și instituții politice*, Vol.I, ediția a cincea, revăzută și reîntregită, Editura "Cugetarea", Iași, p.137.

[34] Vezi și: T. **Drăganu**, *Drept constituțional și instituții politice, Tratat elementar*, Vol. I, Lumina Lex, 1998, p.253 ș.u.

[35] Cu privire la rolul acestei comisii vezi: Dan **Ciobanu** și Victor **Duculescu**, *Drept constituțional român*, Editura Hyperion XXI, București, 1993, p.59 ș.u.

[36] Vezi Jean-François **Aubert**, *Traité de droit constitutionnel suisse*, Editions Ides et calendes, Neuchatel, 1966, p.452.

şi experţii O.S.C.E. ce s-au întâlnit la Oslo în noiembrie 1991 pentru a stabili nişte criterii de apreciere a Constituţiilor, au enumerat printre acestea şi organizarea puterii politico-etatice pe baza acestui principiu.

În lumina celor arătate credem că poate fi înţeleasă poziţia constituantului nostru care **nu a prevăzut expres în legea fundamentală principiul separaţiei puterilor în stat, dar a organizat autorităţile potrivit exigenţelor lui.**

Ca **argumente** în favoarea acestei idei putem aduce mai întâi denumirea Titlului III al noii Constituţii – **„Autorităţile publice"**. Deci, *ab initio* ştim că în statul nostru conducerea politică va fi realizată de mai multe categorii de autorităţi. Apoi, trebuie amintit art.58 (din cadrul acestui titlu) ce consacră Parlamentul ca „unica autoritate **legiuitoare** a ţării" (s.n.), lăsându-ne să înţelegem că celelalte autorităţi sunt de altă natură. Şi mai clar în acest sens este titlul capitolului V, şi anume „autoritatea judecătorească". Mai dificil este poate de determinat care sunt celelalte sau cealaltă autoritate – dacă considerăm că am păstrat teoria clasică ce socoteşte că în stat există trei puteri: legislativă, executivă şi judecătorească[37]. Este mai dificil, deoarece, pe de o parte, în privinţa Guvernului nu se face nici o precizare în sensul că ar fi „autoritate executivă", ci se prevede doar că acesta „asigură realizarea politicii interne şi externe a ţării şi exercită conducerea generală a administraţiei publice" (art.101 alin.1). Pe de altă parte, nici cu privire la Preşedintele României nu întâlnim în vreun text sintagma „autoritate executivă" sau ceva asemănător. Mai mult, „afirmaţia" potrivit căreia „Preşedintele exercită funcţia de **mediere între puterile statului"** (s.n.) poate conduce, la o primă vedere, la concluzia că Preşedintele se situează oarecum în afara acestora.

Dacă analizăm, însă, cu atenţie cuprinsul Titlului III, nu rămâne nici o îndoială că Guvernul şi Preşedintele României, prin funcţiile ce le sunt atribuite, sunt organe **executive**, reprezentând deci puterea executivă (un executiv bicefal)[38], chiar dacă Preşedintele României nu constituie doar o autoritate executivă. **Nici o îndoială nu rămâne, de asemenea, în privinţa organizării autorităţilor publice din ţara noastră pe baza principiului separaţiei puterilor în stat**[39], dacă anvizajăm aceleaşi reglementări în lumina competenţelor ce sunt atribuite şi mai ales a sarcinilor **de control** pe care le au autorităţile etatice una asupra alteia, cu condiţia ca acest titlu să fie

---

[37] Aşa cum vom avea ocazia să argumentăm în titlul care urmează, **azi**, la noi, este mai indicat să denumim cea de a treia putere „autoritate **jurisdicţională**" şi nu judecătorească.

[38] Un punct de vedere contrar, adică existenţa unui executiv monocefal la noi, este susţinut, de exemplu, de Alexandru Negoiţă, Valentin I. Prisăcaru şi Mircea Preda. Pentru amănunte, vezi Antonie **Iorgovan**, *Tratat de drept administrativ*, Vol. I, Edit. Nemira, Bucureşti, 1996, p.92 ş.u.

[39] În acest sens, prof. Tudor **Drăganu** preciza: ".... dacă adversarii principiului separaţiei puterilor statului au reuşit să împiedice în cursul lucrărilor Constituantei române consacrarea lui expresă în textul viitoarei Constituţii, ei nu au putut evita oglindirea lui indirectă în art. ei 80(2) care a prevăzut că Preşedintele României exercită funcţia de mediere între **puterile statului**." (Tudor **Drăganu**, *Drept constituţional şi instituţii politice*, vol.I, Tg. Mureş, 1993, p.216.)

coroborat cu Titlul V, care cuprinde reguli privind Curtea Constituţională. **Observăm mai întâi că funcţiile legislativă, executivă şi jurisdicţională ale puterii etatice sunt atribuite „cu titlu principal" unor autorităţi distincte**. Astfel, **Parlamentul este „unica autoritate legiuitoare"** (art.58), chiar dacă funcţia aceasta este realizată şi de alte autorităţi (Guvernul, ministerele, unele autorităţi locale), care au competenţă legislativă „reziduală". Apoi, **Guvernul şi Preşedintele României constituie**, aşa cum reiese din interpretarea Capitolelor II, III şi IV ale Titlului III, **autoritatea executivă**, chiar dacă contribuie, prin mijloace proprii, şi la realizarea funcţiei legislative. În sfârşit, chiar Constituţia detaşează, prin reglementările Capitolului VI din Titlul III, **autoritatea judecătorească** de celelalte autorităţi, după cum detaşează şi Curtea Constituţională (Titlul V). Dar, cu privire la aceste ultime două categorii de organe, la care am putea adăuga şi Curtea de Conturi, am dori să facem o precizare: Într-un efort de structurare tripartită, în spiritul teoriei clasice a puterilor, am putea să le anvizajăm pe toate trei ca formând o *entitate*, o categorie aparte de autorităţi etatice ce au comun faptul că exercită atribuţii de *iuris dictio*. **Am putea vorbi**, astfel, de puterea jurisdicţională sau **de autorităţile jurisdicţionale din ţara noastră**.

Prin interpretarea aceloraşi texte constituţionale ajungem însă şi la o altă concluzie, relevantă pentru confirmarea faptului că în Constituţia României autorităţile publice s-au organizat de la început potrivit principiului separaţiei puterilor în stat. Este vorba de faptul că fiecare autoritate (legislativă, executivă şi jurisdicţională) ***a fost învestită cu competenţe de control*** asupra altora. Astfel, pentru a aminti doar cele mai importante texte, art.84 prevedea atribuţia Parlamentului de a pune sub acuzare Preşedintele României pentru înaltă trădare, iar art.95 atribuia acestuia competenţa de a-l suspenda din funcţie „în cazul savârşirii unor fapte grave prin care încalcă prevederile Constituţiei". De asemenea, Preşedintele României putea şi poate dizolva Parlamentul, în condiţiile precis prevăzute de articolul 89, iar Curtea Constituţională putea şi poate decide asupra constituţionalităţii legilor adoptate de Parlament, a hotărârilor ce provin de la cele două Camere şi a ordonanţelor Guvernului, controlând astfel activitatea de legiferare, în condiţiile prevăzute de Titlul V al Constituţiei şi de Legea nr.47/1992 (privind organizarea şi funcţionarea Curţii Constituţionale)[40].

Dar, dacă în Constituţie principiul separaţiei puterilor în stat nu a fost prevăzut expres, **în unele legi elaborate pe baza acesteia** el a fost formulat ca atare. Astfel, în art.1 al Legii pentru organizarea judecătorească (nr.92/1992)[41] se statuează că „puterea judecătorească este **„separată de celelalte puteri ale statului..."** (s.n.). De asemenea, Legea nr.47/1992, **prevăzând** independenţa Curţii Constituţionale „faţă de orice autoritate publică" (art.1 alin.2), ne permite concluzia „separării" sale de celelalte puteri.

---

[40] Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.101 din 22 mai 1992. Această lege a fost modificată prin Legea nr.138/1997 şi republicată în Monitorul Oficial al României Partea I, nr.187 din 7 august 1997 şi prin Legea nr.232/2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.502 din 3 iunie 2004.

[41] Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.197 din 13 august 1992.

Având în vedere, însă, critica adusă, din mai multe direcţii, **"tăcerii Constituţiei,** faptului că nu prevede expres principiul separaţiei puterilor în stat, **lege de revizuire adaugă la art.1 din Legea fundamentală** – care se consacră valorile supreme ale poporului şi statului român – **un nou aliniat (4) în care se prevede "Statul se organizează potrivit principiului separaţiei şi echilibrului puterilor** – legislativă, executivă şi judecătorească – în cadrul democraţiei constituţionale." (s.n.).

În legătură cu introducerea acestei prevederi trebuie să arătăm că cei care s-au opus ideii de înscriere în Constituţie a principiului amintit, având aceeaşi poziţie faţă de acesta şi în perioada dezbaterii ei, critică legea de revizuire, apreciind că "preluarea dogmei separaţiei puterilor în stat, în forma sa funciară ... semnifică un regres ştiinţific ..., dar şi o surprinzătoare ignorare a realităţii ...".[42]

Secţiunea II

Separaţia şi colaborarea puterilor

Ideea de separaţie nu trebuie absolutizată, însă. Dacă analizăm cu atenţie textele la care ne-am referit, **vom remarca în primul rând că fiecare ramură a autorităţilor publice,** (fiecare „putere") **are atât funcţii proprii, ce-i determină natura, cât şi funcţii „reziduale", adică atribuţii care aparţin „cu titlu principal" celorlalte autorităţi**[43]. Astfel Parlamentul are în competenţa sa şi unele sarcini executive prin natura lor, ca cele prevăzute în articolele 85 (acordarea votului de încredere Guvernului), 92 alin.2 (aprobarea declarării mobilizării forţelor armate), art.140 alin. 2 (numirea unor judecători la Curtea Constituţională) etc. De asemenea, Guvernul îndeplineşte şi o funcţie legislativă, adoptând ordonanţe şi hotărâri (art.108 combinat cu art.115), după cum Curtea Constituţională poate realiza sarcini din acest domeniu prin efectul declarării neconstituţionalităţii unor legi. În al doilea rând, coroborarea textelor constituţionale amintite cu textele legilor adoptate pe baza lor **ne conduce la concluzia colaborării puterilor publice de la noi.** Este suficient, în acest sens, să amintim că Guvernul întocmeşte proiecte de legi pe care Parlamentul urmează să le adopte, iar Preşedintele să le promulge, că instituirea Guvernului este „opera" comună a Preşedintelui României şi a Parlamentului, că multe acte ale Preşedintelui trebuie contrasemnate de către primul-ministru, că Preşedintele României participă la unele şedinţe ale Guvernului, că unele autorităţi se constituie prin numirea unor înalţi funcţionari, demnitari, judecători de către autoritatea legiuitoare în colaborare cu cea

---

[42] Vezi Ion **Deleanu**, *Revizuirea Constituţiei. Temele revizuirii*, în "Revista de Drept Public" nr.2/2003, p.38.

[43] Vezi Genoveva **Vrabie**, *Drept constituţional şi instituţii politice*, Vol.I, ediţia a cincea, revăzută şi reîntregită, Editura "Cugetarea", Iaşi, 1999, p.141.

executivă, că luarea unor decizii de către Preşedintele României trebuie, după caz, aprobată", „avizată" de Parlament sau „încunoştinţată" acestuia etc.[44]

Secţiunea III

Exigenţele principiului separaţiei puterilor în stat pe planul instituirii şi funcţionării autorităţilor publice

Subliniind ideea că organizarea politico-etatică de la noi este guvernată constituţional de principiul separaţiei puterilor în stat, logic prima preocupare trebuie să fie aceea a evidenţierii principalelor sale **exigenţe**.

1. Vom remarca mai întâi pe cele ce se manifestă ***pe planul repartizării şi exercitării competenţelor***, deci, atât la „nivel" normativ cât şi în domeniul practicii. Am spune că imperativul este „Să dai Cezarului ce este al Cezarului", adică, de exemplu, dacă este ferm admis şi constituţional statuat că „Parlamentul este *unica* autoritate legiuitoare", să nu orientezi către Guvern sarcini de reglementare juridică care sunt de o importanţă covârşitoare pentru societate. Sau, dacă iniţiativa legislativă este încredinţată unor anume organe de către Constituţie, nu este admis ca altele să se autoproclame competente în acest sens, ba, mai mult, să „traseze ca sarcină Parlamentului adoptarea sau modificarea unei legi, cum a procedat cândva Curtea Constituţională[45]. Sau, dacă admitem că problemele litigioase sunt de competenţa instanţelor judecătoreşti, să nu acceptăm „rezolvarea" lor de către Parlament sau de către Preşedintele României; adică să se respecte regula potrivit căreia repartizarea şi exercitarea competenţelor se face potrivit **naturii** autorităţilor şi în reală conformitate cu Constituţia.

La noi, în scurtul răstimp de viaţă constituţională postrevoluţionară **s-au creat deja discuţii atât în legătură cu raporturile dintre autorităţile centrale, cât şi în legătură cu raporturile dintre acestea şi autorităţile locale**. Este suficient să amintim în acest sens **elaborarea unor ordonanţe** de către Guvern în domenii care, având în vedere importanţa lor, nu puteau fi lăsate de Parlament pe seama executivului[46],

---

[44] A se vedea, în principal, articolele 65 (e), 74 (1 şi 3), 85, 86, 87, 88, 89, 91, 92, 93, 95, 100 (2), 102, 107, 108 coroborat cu 115, 111-115 din Constituţia României şi normele care detaliază aceste principii din Legea nr.92/1992, Legea nr.47/1992 şi Legea nr.90/2001.

[45] Fiind sesizată de mai multe instanţe de judecată cu soluţionarea excepţiilor de neconstituţionalitate vizând unele dispoziţii din Codul penal referitoare la „infracţiunile săvârşite în paguba avutului obştesc", Curtea Constituţională a pronunţat o decizie (nr.38 din 7 iulie 1993) prin care a fixat un termen în care Parlamentul trebuia să le modifice, erijându-se astfel în organ care nu numai că are drept de iniţiativă legislativă, dar are şi dreptul de a „da ordine" Parlamentului în acest sens, poziţie ce pare a fi în dezacord cu Constituţia. (Cu privire la această decizie vezi: Renate **Weber**, *O stranie decizie a Curţii Constituţionale*, în „Revista română de Drepturile Omului", nr.2, C.D.O., APADOR-CH, Bucureşti, 1993, p.44-48).

[46] Vezi Decizia Curţii Constituţionale cu privire la abilitarea Guvernului de a emite ordonanţe şi autorizarea contractării unor credite externe; în Monitorul Oficial al României, Partea I, din august 1992 şi discuţiile din presă pe marginea acesteia.

încercarea Parlamentului de „a tranşa" probleme ce erau de competenţa instanţelor judecătoreşti[47], **„atitudinile politice" ale Preşedintelui României – D-Ion Iliescu – faţă de hotărârile judecătoreşti** pronunţate în sensul admiterii cererii de revendicare a unor imobile trecute abuziv în proprietatea statului, **depăşirea** competenţei de către Parlament prin adoptarea unor legi ce contravin Constituţiei[48] etc.

De asemenea, după adoptarea Constituţiei s-au semnalat discuţii în legătură cu raporturile dintre autorităţile centrale şi cele locale, cele mai frecvente fiind cele privind descentralizarea şi autonomia locală[49], precum şi cele privind autonomia universitară.

2. Alte exigenţe ale principiului separaţiei puterilor în stat se manifestă pe **planul colaborării autorităţilor,** colaborare consacrată expres de Constituţie şi relativ detaliat în textele sale.

3. În sfârşit, o cerinţă fundamentală a principiului amintit este aceea privind **controlul reciproc.** În acest sens remarcăm că, spre deosebire de epoca socialistă, în care existau reglementări democratice ce niciodată nu prindeau viaţă (nu erau realizate), în etapa actuală, multe mecanisme de control prevăzute de Constituţie au fost utilizate deja în practică: s-au introdus moţiuni de cenzură la adresa Guvernului, s-a propus şi s-a dezbătut în Parlament suspendarea Preşedintelui României, s-au supus spre dezbatere Curţii Constituţionale legile considerate neconstituţionale, a fost sesizată fosta Curte Supremă de Justiţie cu privire la ilegalitatea unor acte administrative ale Guvernului etc. etc.

Capitolul VI

Principiul autonomiei locale şi al descentralizării serviciilor publice

Principiul descentralizării, autonomiei locale şi deconcentrării serviciilor publice este înscris în Constituţia României în Capitolul V, Secţiunea a II-a din Titlul III, intitulat "administraţia publică locală". Acest fapt ne-ar putea conduce la concluzia că importanţa acestora nu depăşeşte sfera executivului, mai precis a unui singur

---

[47] Vezi proiectul de lege referitor la măsuri premergătoare reglementării situaţiei juridice a unor imobile trecute în proprietatea statului după 23 august 1944, şi decizia Curţii Constituţionale cu privire la constituţionalitatea acesteia, în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.48 din 4 martie 1993.

[48] Relevante în acest sens sunt deciziile Curţii Constituţionale prin care declară neconstituţionale anumite legi adoptate de Parlament. Vezi, de exemplu, deciziile publicate în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.48 din 4 martie 1993 şi în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.61 din martie 1993. Prima este cea la care ne-am referit mai sus şi a doua este cu privire la constituţionalitatea Legii de modificare a Legii nr.58/1992 (privind corelarea salariilor).

[49] Vezi, de exemplu, E. **Popa**. *Noţiunea de autoritate administrativă*, în „Dreptul", nr.3/1992, p.32 ş.u.

domeniu al acestuia: administrația publică. În realitate, dacă anvizajăm organele administrației de stat ca elementele ale sistemului din care fac parte – sistemul organelor de stat sau al autorităților publice – realizăm faptul că principiile amintite produc efecte la nivelul **ansamblului** autorităților statale, ale statului în întregul său[50]. De asemenea, trebuie precizat că ele se manifestă, direct sau indirect, şi în activități cu alte „semnificații" decât cele executiv-administrative. Astfel, de exemplu, aprobarea statutului comunei sau oraşului, sarcină de competența consiliului local, apare ca o cerință a funcției legislative, şi nu a celei executive[51].

Afirmarea acestor principii **la nivel de Constituție** trebuie înțeleasă şi în lumina prevederilor referitoare la structura de stat, pentru a putea interpreta corect „limitele" autonomiei. Astfel, în **art.1** se statuează că „România este stat național, suveran şi independent, **unitar şi indivizibil**" (s.n.)[52]. Dar, organizarea teritorială a statului **unitar** se bazează, în domeniul administrației publice, „pe principiul autonomiei locale şi pe cel al descentralizării serviciilor publice" (art.120). Importanța acestor principii pentru organizarea activităților statale poate fi relevată atât dintr-o perspectivă diacronică cât şi dintr-o perspectivă sincronică.

Multiplele şi variatele activități care se desfăşoară în țara noastră implică o organizare atât la nivel național cât şi la nivel local. Pentru a fi evitate dezordinile şi, mai ales, pentru a se imprima o direcție convergentă eforturilor întreprinse „în teritoriu", apare necesar ca toate acțiunile statale să fie ordonate în aşa fel încât obiectivele urmărite pe plan național să poată fi realizate în timp cât mai scurt, cu eforturi cât mai mici. Ca atare, formele organizaționale ce-şi desfăşoară activitatea în domeniul administrației publice trebuie astfel concepute încât să poată acționa fără întîrziere şi în mod cât mai eficient. De precizat că, în aceeaşi lumină poate fi înțeles şi rolul organelor administrative în asigurarea drepturilor cetățenilor, în apărarea intereselor lor legitime.

Modul de rezolvare a acestor deziderate fundamentale s-a deosebit de la o epocă la alta. Fără a putea detalia, trebuie să amintim, totuşi, că în perioada în care la noi se bătea monedă pe centralismul democratic, în celelalte state din Europa demarase deja procesul descentralizării, ca reacție la efectele negative ale centralizării. Astfel, încă din anii 1970-1980 se manifesta, mai ales la nivel european, o preocupare constantă de găsire a unor căi şi tehnici de realizare a autonomiei unităților administrativ locale sau, după caz, a colectivităților teritoriale.

---

[50] Utilizăm aici noțiunea de stat în sens îngust, de sistem organizațional care realizează conducerea politică a societății.

[51] Vezi art.38 alin.2 pct."b" din Legea administrației publice locale. (Legea nr.215/2001, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, Nr. 204 din 23 aprilie 2001.)

[52] În acelaşi sens converg şi dispozițiile art.2 alin.2 din Legea administrației publice locale, în care se precizează: „Aplicarea principiilor prevăzute la alin.(1) nu poate aduce atingere caracterului de stat național unitar şi indezirabil al României".

În climatul determinat de reorientarea politică şi economică a statelor ex-comuniste, **statul nostru a optat, şi nici nu se putea altfel, pentru descentralizare**[53] şi **pentru autonomie**, toate aceste procese fiind intim legate de procesul democratizării vieţii politice româneşti.

Aşa cum arată prof. Ch. Debbasch, **descentralizarea, privită ca un corolar indispensabil al democraţiei, corespunde pentru organizarea administrativă cu ceea ce democraţia reprezentativă înseamnă pentru organizarea constituţională**[54]. **Organele locale** care se bucură de autonomie reprezintă **structuri intermediare**, interpuse între individ şi stat, determinând reguli adecvate fiecărui cadru geografic, „personalizând autoritatea statală în funcţie de problemele locale"[55]. În această lumină apare clar faptul că **descentralizarea** nu constituie un scop în sine, ci un **mijloc care facilitează apropierea „nivelului" la care se ia decizia de cel ce urmează a suporta consecinţele ei. Acest principiu de organizare etatică permite** – dacă nu rămâne numai de domeniul normativităţii – **realizarea cerinţelor altor principii ce constituie valori fundamentale ale societăţii**, precum cel al echităţii, al asigurării libertăţii şi egalităţii cetăţenilor etc. Descentralizarea apare astfel ca un proces complementar al democraţiei. În acest sens, semnificativ este şi art.2 alin.1 al Legii administraţiei publice locale (nr.215/2001) unde se statuează: "administraţia publică în unităţile administrativ-teritoariale se organizează şi funcţionează în temeiul principiilor autonomiei locale,

---

[53] Cu privire la descentralizarea administrativă, vezi, de exemplu, dr. Antonie **Iorgovan**, *Drept administrativ, Tratat elementar*, vol.IV, Edit. ACTAMI, Bucureşti, 1994, I. **Vida**, *Puterea executivă şi administraţia publică*, Regia Autonomă «Monitorul Oficial», Bucureşti, 1994, Dana **Apostol**, *Probleme actuale ale descentralizării administrative (I)*, în "Studii de drept românesc", nr. 3-4, 1991 şi (II) în „Studii de drept românesc", nr.1, 1993, p.43-51, Dana **Apostol** Tofan, *Drept administrativ*, vol.I, Editura ALL BECK, Bucureşti, 2004, p.219 ş.u., Rodica-Narcisa Petrescu, *Drept administrativ*, Editura "Accent", Cluj, 2004, p.146 ş.u., Ioan **Vida**, *Administraţia publică şi autonomia locală*, în „Dreptul" nr.10-11/1994, p.49-55.

Pentru o eventuală comparaţie cu modul în care principiul autonomiei locale este aplicat în statele din U.E., vezi, de exemplu: Pascal **Richard**, *Le régionalisme différencié en France, en Italie et en Espagne: un enjeu et une trace ...*, în "The Spanish Constitution in the European constitutionalism context", p.2218-2241, Marie-Luce **Pavia**, *A propos de l'autonomie territoriale et de la libre administration territoriale: l'impossible comparaison entre les droits constitutionnels espagnol et français?*, în "The Spanish Constitution in the European constitutionalism context", p.2201-2215; Jean **Fougerouse**, *La révision constitutionnelle du 18 octobre 2001: l'évolution incertaine de l'Italie vers le fédéralisme*, în "Revue internationale de droit comparé", nr. 4/2003, p. 923-961. şi Christian **Starck**, *La Constitution-cadre et mesure du droit*, p.141-158.

[54] Charles **Debbasch**, *Science administrative*, Paris, Dalloz, 5ème éd., 1989, p. 233 ş.u.

[55] Ibidem, p.224.

Ch. Debbasch arată că descentralizarea reprezintă un sistem de organizare administrativă care permite colectivităţilor umane sau serviciilor publice să se administreze ele însele, sub controlul statului, care le conferă personalitate juridică, le permite constituirea unor autorităţi proprii şi le dotează cu resursele necesare.

descentralizării serviciilor publice locale, legalităţii şi al consultării cetăţenilor în soluţionarea problemelor locale de interes deosebit."

Pentru a putea aprecia **ce fel de descentralizare proclamă şi instituie noua reformă constituţională de la noi**, trebuie să precizăm că aceasta poate îmbrăca **multiple forme**, putând fi, după caz, **o descentralizare exclusiv administrativă** – care semnifică doar constituirea unor organe proprii, recunoaşterea personalităţii juridice pentru unităţile administrativ teritoriale, o autogestiune administrativă şi un drept de decizie în problemele de interes local, cu condiţia ca aceste decizii să nu afecteze interesele naţionale – sau **„o descentralizare completă"**[56], precum cea din Italia, unde un număr de regiuni sunt constituite în „organisme autonome" (art.115 al Constituţiei din 1947 aşa cum a fost modificat în 2003) ce au statute proprii, organe legiuitoare proprii, consiliile regionale „situându-se în acelaşi timp pe plan politic şi pe plan administrativ"[57]. Aceeaşi apreciere este valabilă şi pentru Belgia, care după reformele din 1970 şi 1980 a continuat procesul descentralizării până în momentul transformării sale în stat federal[58].

Interpretarea textelor noastre constituţionale nu ne poate conduce la concluzia unei autonomii „politice". Este vorba de o **autonomie administrativă; autorităţile administraţiei publice locale se întemeiază pe acest principiu.** În virtutea principiilor descentralizării, autonomiei locale şi deconcentrării serviciilor publice ele au competenţe proprii (nu delegate), dispunând de personalitate juridică. Aceste principii se vor regăsi atât în activitatea fiecărei autorităţi – comunale, orăşeneşti sau judeţene – cât şi în raporturile dintre „autorităţile administrative autonome", şi „autorităţile administraţiei publice pentru coordonarea" celor dintâi. De asemenea, aceleaşi principii stau şi la baza raporturilor dintre toate aceste organe administrative locale, pe de o parte, şi cele ce funcţionează pe plan central, pe de altă parte. Observăm că, în condiţiile funcţionării acestor principii, **statul nu mai are monopolul iniţiativelor politice pe plan local.** Dar, să nu uităm că el îşi păstrează rolul de garant al libertăţii şi securităţii persoanelor şi bunurilor, de gardian al legalităţii şi ordinii de drept, accentuându-se calitatea de mediator în reglementarea conflictelor şi în dezvoltarea unei societăţi locale ale cărei resorturi şi mecanisme sunt din ce în ce mai complexe[59].

În sfârşit, o ultimă idee am dori să mai subliniem cu privire la această problemă: **Principiile înscrise în Constituţie şi detaliate de legi** – în special de Legea

---

[56] Vezi Pierre **Pactet**, *op.cit.*, p.51. Pentru amănunte vezi Pascal **Richard**, în *op.cit.*, p.2218 ş.u., Marie-Luce **Pavia**, în *op.cit.*, p.2201 ş.u. şi Jean **Fougerouse**, în *op.cit.*, p. 923 ş.u.

[57] Vezi Pierre **Pactet**, *op.cit.*, p.52.

[58] Ibidem, p.53.

Descentralizarea, pur administrativă sau cu pronunţate accente politice, **nu are un caracter absolut**. S-a specificat adesea că ea trebuie făcută cu prudenţă, pentru menţinerea coerenţei (unităţii) entităţii teritoriale naţionale. (Vezi: Vasile **Pătulea**, *Coordonatele juridice de evoluţie a instituţiei descentralizării administrative*, în „Dreptul", nr.9/1991, p.52-62.)

[59] Vezi Dana **Apostol**, *op.cit.*, p.47.

administrației publice locale – **constituie doar demararea unui proces, a unui proce de lungă durată**; democrația și exigențele ei – printre care și autonomia locală – „s învață", se construiesc în timp. La principii noi avem nevoie de oameni noi. Ce obișnuiți de o viață să primească și să execute ordine, se deprind greu în conjunctura în care trebuie să ia decizii singuri și să-și asume răspunderea pentru consecințele lor Acesta este un aspect. Al doilea, tot atât de important, este deprinderea de a conduc potrivit metodelor „centralismului democratic" și tendința de a conduce în continuar „de la centru", cu ignorarea competențelor organelor locale. Cu alte cuvinte, pentru început, remarcăm, și nici nu s-ar putea altfel în condițiile postdecembriste, o **deosebir între „normativitate"** – caracterizată prin existența unor principii noi, democratice – și **realitate**, unde se mai constată o inerție și o derută ce pot fi – și trebuie să fie - înlăturate în timp.

Capitolul VII

Orientarea întregului proces de organizare politico-etatică în direcția atingerii scopurilor ce reies din interpretarea Constituției și a documentelor politico-ideologice care au stat la baza adoptării ei

Secțiunea I

Sediul juridic al materiei

Există Constituții în care scopul statului este prevăzut expres[60], încă din primele sale prevederi, oferindu-se astfel un suport ideologic întregului proces de amenajare al puterilor, orice formă organizațională creată „prin constituție" (sau pe baza constituției) trebuind să-și orienteze eforturile în direcția realizării acestuia; sigur, fiecare potrivit competenței sale legale. Dar, acest lucru prezintă o mai mare importanță în lumina **rațiunii** instituirii unor forme organizaționale statale. Crearea de noi organe nu-și are deci justificare decât în măsura în care, prin competența ce li se stabilește, acestea se înscriu în direcția realizării scopurilor prevăzute în Constituție, acționându-se astfel, preventiv, împotriva unui aparat greoi, excesiv sau ineficient. Astfel, în Constituția Elveției (în art.2) se prevede: **„Confederația are ca SCOP asigurarea independenței patriei contra pericolului din afară, menținerea liniștii și ordinii în interior,**

---

[60] Vezi, de exemplu, art.9 al Constituției portugheze, intitulat „Sarcinile fundamentale ale statului".

[62] În această țară, cu ocazia discutării necesității unei revizuiri totale a Constituției, în 1977, s-a propus un **anteproiect** care conținea **un catalog de sarcini** ce incumbă statului: „Aceste sarcini nu erau numai enumerate ci și definite și detaliate" (vezi Thomas **Fleiner-Gerster**, *Théorie générale de l'Etat*, PUF, Paris, 1986, p.436).

apărarea libertăţilor şi drepturilor statelor confederate şi creşterea prosperităţii lor comune" (s.n.)[62].

În noua noastră Constituţie nu întâlnim un astfel de articol care să se refere la **scopul** statului, dar acesta poate fi uşor identificat printr-o interpretare sistematică şi teleologică a textelor, o interpretare care să aibă în vedere, în acelaşi timp, şi documentele politice ce au stat la baza adoptării legii fundamentale (şi ele creaţie a evenimentelor revoluţionare din decembrie 1989).

Primul document politic adoptat în decembrie este „Comunicatul către ţară al Consiliului Frontului Salvării Naţionale".[63] Aici se consacra abolirea dictaturii, dizolvarea structurilor de putere ale clanului Ceauşescu. Guvernul a fost demis, Consiliul de stat şi instituţiile sale şi-au încetat activitatea. La fel, pe plan local, consiliile comunale, orăşeneşti şi judeţene au devenit instituţii caduce. În aceste condiţii, însăşi Constituţia din 1965 este considerată, de unii, ca fiind abrogată[64] prin efectul abolirii dictaturii", textele sale fiind contrare noilor principii afirmate de revoluţie: pluripartidism, separaţia puterilor în stat etc.

Organizarea alegerilor pentru crearea Adunării Constituante avea ca scop tocmai adoptarea unei noi Constituţii, aceasta însăşi privită ca un mijloc democratic de creare a unui nou regim politic, ca un mijloc de reorganizare profundă, economică, socială şi politică a societăţii. Sarcina care stătea în faţa acestui organism direct reprezentativ al poporului era, deci, să dea ţării un nou aşezământ juridic, bază a instituirii unui sistem organizaţional democratic, prin a cărui funcţionare să se asigure consacrarea şi apărarea drepturilor şi libertăţilor cetăţenilor şi creşterea prosperităţii lor. **Noua Constituţie, fără a prevedea expres scopul statului**, a instituirii şi funcţionării noilor autorităţi politice, **consacră în Titlul I „valorile supreme" ale naţiunii, impunându-ne astfel concluzia că autorităţile create au ca primă sarcină promovarea şi apărarea lor.** De altfel, în art.1 alin.3 se prevede că aceste valori – statul de drept, democratic şi social, demnitatea omului, drepturile şi libertăţile cetăţenilor, libera dezvoltare a personalităţii umane, dreptatea şi pluralismul politic[65] – **sunt garantate.** Este de la sine înţeles că cel ce are această sarcină – să garanteze valorile la care face trimitere art.1 alin.3 şi 4, ca şi cele consacrate de alte articole (precum art.1 alin.1 şi 2, art.6, art.135 lit."f", art.136 alin.2 etc) – este în primul rând statul, autorităţile ce conduc societatea noastră. Scopul statului, al autorităţilor publice, reiese şi din determinarea naturii unui organ şi consacrarea sarcinilor sale de către Constituţie, un exemplu în acest sens oferindu-l art.61 combinat cu art.69 alin.1, referitoare la Parlament. De asemenea, legile adoptate pe baza Constituţiei pot prevedea

---

[63] Publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1 din 22 decembrie 1989.

[64] Vezi, de exemplu, Eleodor **Focşeneanu**, *Istoria constituţională a României.* 1859-1991, Humanitas, 1992, p.170 ş.u. şi Dan **Ciobanu**, V. **Duculescu**, *op. cit.*, p.53 ş.u.

[65] La acestea trebuie adăugat principiul separaţiei puterilor în stat, consacrat prin Legea de revizuire a Constituţiei. (Legea nr.429/2003, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.758 din 29 octombrie 2003).

expres scopul unor autorități. Astfel, de pildă, art.2 din Legea pentru organizar judecătorească (Legea nr.92/1992) statuează: „Instanțele judecătorești înfăptuie justiția în scopul apărării și realizării drepturilor și libertăților fundamentale a cetățenilor, precum și a celorlalte drepturi și interese legitime deduse judecății".

Secțiunea II

Identificarea scopurilor

Scopul pentru care s-au instituit la noi în țară noi forme organizaționale conducere a societății, noi autorități publice guvernate de principii democratice organizare și funcționare reiese, deci, din interpretarea unor prevederi constituțional precum cele indicate de noi anterior. Astfel, din art.1 alin.1 – care prevede că „Român este **stat național, suveran și independent, unitar și indivizibil**" (s.n.) – coroborat art.152 – care precizează limitele revizuirii Constituției, enumerând aceste dispoziții „nerevizuibile" – deducem cu ușurință rolul autorităților publice în **apărarea acest valori**. De asemenea, așa cum arătam mai înainte, consacrarea unor valori supreme – către art.1 alin.3 și 4 – echivalează cu formularea expresă a unei alte sarci fundamentale a statului, cea de **garantare a lor**. Mai departe, detaliind de fapt principi înscris în articolul amintit, Titlul II proclamă un evantai de **drepturi și libertă fundamentale**, în conformitate cu catalogul internațional al drepturilor omului, stabilir o serie de garanții, de unde deducem că statul, autoritățile publice – fiecare potriv competențelor sale – ***trebuie să le asigure.*** Art.47 alin.1 formulează o altă sarcină statului, exprimarea fiind de data aceasta mai fermă: **„Statul este obligat** să ia măsu de dezvoltare economică și de protecție socială, de natură **să asigure cetățenilor u nivel de trai decent**" (s.n.). În aceeași manieră „imperativă" în art.135 lit."f" se preved că statul trebuie să asigure crearea condițiilor necesare pentru **creșterea calității vieți** întărind ideea exprimată în art.47 alin.1. Și, în sfârșit, în strânsă legătură cu art.41 car consacra dreptul de proprietate, art.135 formula o altă sarcină fundamentală a statulu **ocrotirea proprietății**, care astăzi, prin modificarea Constituției, devine mai fermă Astfel, art.44 alin.2, prevede: **"Proprietatea privată este garantată** și ocrotită în mo egal de lege".(s.n.)

Dacă încercăm o sinteză a sarcinilor statului ce reies din normel constituționale, am putea spune **că scopul instituirii autorităților publice este acela a ocrotirii vieții, sănătății și libertății cetățenilor, a garantării proprietății, asigurării prosperității fiecăruia și a societății în ansamblul ei, al apărari integrității și suveranității statului, al ordinii și liniștii publice**, fără de care nici nu poate fi concepută o societate organizată în stat.

Principiul instituirii autorităților publice în scopul înfăptuirii sarcinilor statului așa cum reies din Constituția României, are o importanță covârșitoare, cu efecte – în cazul în care este înfăptuit – atât pe planul **eficienței** efortului de organizare politico-etatică a societății cât și pe planul **conștiinței** politice și juridice a guvernanților.

Capitolul VIII

Principiul statului de drept

Secţiunea I

Sediul juridic al materiei

Spre deosebire de alte principii ce guvernează organizarea politico-etatică a societăţii noastre, principii care pot fi deduse numai pe cale de interpretare, principiul statului de drept este expres prevăzut de legea noastră fundamentală, unde se statuează: „**România este stat de drept**, democratic şi social..." (s.n.). Dar, după cum vom vedea de îndată, exigenţele acestui principiu sunt reflectate în multe alte texte constituţionale, care toate vin să întregească imaginea noastră despre ceea ce este sau trebuie să fie „statul de drept". De aceea, vorbind de sediul juridic al materiei nu trebuie să ne oprim doar la textul în care se prevede *expressis verbis* principiul statului de drept. Texte precum cele cuprinse în **Titlul III** – prin care „se stabilesc" autorităţile publice, competenţele lor, raporturile dintre ele, „puterea" pe care o are una asupra celorlalte etc. – exprimă tocmai cerinţe ale acestui principiu, şi ele trebuie reţinute pentru corecta lui înţelegere. La fel cele din **Titlul V** care reglementează sancţiunea neconstituţionalităţii legilor. De asemenea, din acelaşi Titlu III coroborat cu Titlul VII privind revizuirea Constituţiei, reţinem ca fiind o reflectare a principiului statului de drept regulile referitoare la izvoarele de drept din ţara noastră, reguli care ne facilitează stabilirea unei ierarhii a izvoarelor de drept, reţinând că ierarhizarea normelor de drept apare ca o consecinţă a consacrării acestui principiu. Aici trebuie adăugate categoric dispoziţiile constituţionale cuprinse în **Titlul II**, coroborate cu documentele internaţionale referitoare la drepturile omului, fără de care nu poate fi corect înţeleasă „încărcătura" acestei categorii – stat de drept. De altfel, nici nu poate fi conceput un stat de drept fără existenţa unor norme care să limiteze puterile statului, să consacre şi să garanteze drepturile şi libertăţile fundamentale ale cetăţenilor, norme care la noi îşi află sediul tocmai în acest titlu.

Secţiunea II

Statul de drept – principiu de amenajare şi de limitare a puterilor publice în ţara noastră

În literatura franceză de specialitate s-a arătat că **teoria statului de drept acoperă în fapt mai multe principii de drept constituţional care rezumă formula „Stat de drept, republican, democratic şi social"**[66]. Şi, totuşi, de la început trebuie să precizăm că formula aceasta a fost "lărgită", în sensul că statul de drept nu este asociat exclusiv formei de guvernământ **republicane**.

---

[66] Cf. Charles **Debbasch**, Jacques **Bourdon**, Jean-Marie **Pontier** şi Jean-Claude **Ricci**, *op.cit.*, p.281.

Conceptul „stat de drept" presupune **esenţialmente**:1) consacrarea şi garantare efectivă a drepturilor fundamentale ale omului, 2) stricta subordonare a autorităţilor statale, a statului (înţeles ca sistem organizaţional ce realizează conducerea politică a societăţii) faţă de regulile de drept (naţionale şi internaţionale, în situaţia ratificării tratatelor din care aceste reguli fac parte) şi 3) separaţia puterilor în stat, existenţa unui control reciproc între acestea.

Fundamentată în Germania în a doua jumătate a secolului al XIX-lea, pe baza ideilor lui Kant referitoare la „societatea civilă", societate în care individului i-sunt garantate "drepturile naturale"[67], **ideea statului de drept este reluată** după cel de al doilea război mondial, înscrisă chiar în unele Constituţii[68] şi transformată, prin intermediul documentelor internaţionale recente, într-un fundamental criteriu al democraţiei, într-o premisă a cooperării şi securităţii în Europa[69].

În ţara noastră, în urma evenimentelor din decembrie 1989, în condiţiile afirmării voinţei de reînnoire a organizării societăţii şi de negare a multor „experimente politice" practicate aproape o jumătate de secol, se revine la unele principii ce stăteau la baza organizării statului anterior celui de al doilea război mondial, precum principiul separaţiei puterilor în stat şi principiul statului de drept. Urmare firească a acestei voinţe, actuala Consituţie consacră, după cum am văzut, statul de drept ca „valoare supremă" şi stabileşte îndatorirea autorităţilor publice de a o garanta (art.1 alin.3).

---

[67] În sistemul filosofic elaborat de I. **Kant** (1724-1804) un loc fundamental îl ocupă statul şi dreptul, fenomene "încorporate" unei unităţi perfecte, statul apărînd în concepţia sa ca „drept afirmat şi realizat" – cum preciza Jean Lacroix. Pentru Kant statul nu este altceva decât "o multitudine de oameni trăind în conformitate cu legile, cu dreptul...". **Făcând o deosebire între dreptul natural** (definit ca "ansamblu de condiţii graţie cărora voinţa fiecăruia poate să coexiste cu voinţa celorlalţi, conform unei legi universale de libertate"), **care este format din reguli pe care raţiunea le recunoaşte ca valabile a priori si dreptul pozitiv, care este format din reguli ce emană de la legiuitor, acesta precizează că scopul statului este realizarea dreptului natural.** În concepţia sa "constrângerea transformă starea precară a libertăţilor subiective în stat de drept" (Vezi A.**Brimo**, *Les grands courants de la philosophie du droit et de l'Etat*, Edit.Pedone, Paris, 1968, p.131-146).

Cu privire la ideile lui Kant care ar putea fi considerate ca izvoare ale teoriei statului de drept, vezi "Critica raţiunii pure", apărută în 1781 şi "Critica raţiunii practice", apărută în 1788.

[68] Astfel, de exemplu, art.28 al Legii fundamentale din 23 mai 1949 din **Germania** prevede: "Ordinea constituţională în landuri trebuie să fie conformă principiilor statului de drept republican, democratic şi social, în sensul prezentei Legi fundamentale". Vezi şi Preambulul Constituţiei **portugheze** din 1976 şi art.2 alin.1 al Constituţiei **spaniole** din 1978.

[69] Tripticul consacrat de **Carta de la Paris pentru o nouă Europă** (1990) se referă la „stat de drept, democraţie şi drepturile omului". Este, într-un anume fel – aşa cum sublinia prof. Decaux –, legitimitatea democratică a statului de drept, care apare ca garant al drepturilor omului, în timp ce statul de drept poate el însuşi să reglementeze democraţia în numele drepturilor omului. (E.**Decaux**, *Garanties juridiques des droits de l'homme*, în: "Institut International des Droits de l'Homme", Recueil des Cours, Strasbourg, juillet,1993).

În determinarea sensului şi conţinutului acestui principiu trebuie să avem în vedere atât opiniile fondatorilor teoriei cât şi cele exprimate azi, inclusiv cele „obiectivate" în norme juridice constituţionale.

Ideea statului de drept poate fi întâlnită încă în antichitate, dar doctrina se încheagă abia în a doua jumătate a secolului al XIX-lea, cum arătam mai înainte. Termenul stat de drept este traducerea literară a cuvântului german "Rechsstaat", care este întâlnit frecvent în operele lui O.Bähre şi Rudolf von **Gneist**. Aşa cum precizează Jacques Chevallier, primii teoreticieni sunt liberalul R. von **Mohl** şi conservatorul F.S. **Stahl**[70], doctrina afirmându-se la sfârşitul sec. XIX prin scrierile lui **Gerber, Ihering, Laband, Jellinek**, în Germania şi **Carré de Malberg** în Franţa.

La început au coexistat două concepţii ale "Rechtsstaat"-ului:" una a lui **Mohl**, care se înscria într-o viziune liberală, ca o reacţie împotriva statului autoritar şi alta a lui **Stahl**, care concepea dreptul ca un mijloc de organizare raţională a statului şi de normalizare a raporturilor sale cu cei administraţi. În acest moment apar cele două versiuni în jurul cărora va gravita întreaga istorie a statului de drept, una **substanţială**, care are în vedere conţinutul dreptului în vigoare, şi alta **formală**, care determină amenajarea ordinii juridice etatice.

Pentru doctrina epocii, statul de drept este un stat care se supune regulilor juridice. Puterea nu poate utiliza decât mijloace autorizate de ordinea juridică existentă, iar administraţii dispun de căi jurisdicţionale de recurs contra eventualelor abuzuri. Teoria statului de drept postulează mai întâi subordonarea autorităţilor ce conduc societatea faţă de normele de drept, subordonare care trebuie garantată de organele jurisdicţionale, după cum şi constituţionalitatea legilor trebuie garantată.

Aşa cum preciza prof. Chevallier, **strâns legată de teoria germană a "Rechtsstaat"-ului este cea britanică a "Rule of Law"** a cărui întemeietor este considerat **Dicey** – dar care prezintă câteva trăsături aparte, şi anume: 1) nu se pune problema ierarhiei normelor juridice; 2) principiul egalităţii în faţa legii este considerat că impune supunerea agenţilor Coroanei faţă de tribunalale ordinare şi 3) legislaţia trebuie să prezinte nişte calităţi intrinseci (generalitate, publicitate, neretroactivitate, claritate, coerenţă, stabilitate etc.), libertăţile individuale fiind plasate sub protecţia tribunalelor.

Teoria generală a statului de drept este apropiată, de asemenea, de **"due process of law"** din SUA, consacrată prin amendamentul din 1868, care va fi progresiv înţeles nu numai ca un comandament impus autorităţilor publice de a acţiona de o anume manieră (*procedural due process*) – de exemplu garantarea unui proces echitabil – ci şi ca implicând un anume conţinut dreptului aplicabil (*substantive due process*).

---

[70] Vezi Jacques **Chevallier**, *L'Etat de droit*, 3e édition, Montchrestien, Paris, 1999, p.10 ş.u.

Ideea statului de drept a câştigat foarte repede teren[71], mai toţi constituţionalişti de la începutul secolului trecut tratând pe larg această problemă în manualele lor. Léon **Duguit**, de exemplu, arăta, în cursul său publicat în 1923, că statul este titularul unor drepturi, în acelaşi timp fiind legat de regula de drept. Pornind de la ideile exprimate în doctrina germană a „Rechtsstaat"-ului, el o dezvoltă, dezvăluind îndeosebi exigenţele acestui principiu. Astfel, arată că statul legiuitor este obligat, prin regula de drept[72], de a face anumite legi şi de a nu face altele. Creând o lege, el este obligat s-o respecte; poate s-o modifice, să o abroge, dar cât timp există, statul însuşi este obligat de această lege comună tuturor. Administratorii săi, judecătorii şi chiar legislatorii trebuie să aplice legea şi nu pot să acţioneze decât în limitele fixate de ea[73]. Deci, statul este supus dreptului, el este limitat prin drept. Aşa cum preciza L. Duguit, **din ziua în care s-a înţeles această noţiune de stat de drept s-a manifestat energic nevoia de a edifica „construcţia juridică a statului"**[74].

Printre cei ce au îmbrăţişat ideea statului de drept şi au contribuit la „edificarea construcţiei juridice a statului" se enumeră şi constituţionaliştii din ţara noastră. Înscriindu-se pe această linie, Constantin Dissescu arăta, la începutul secolului trecut, că statul trebuie să se supună propriilor legi, că trebuie să-şi limitezе drepturile, atât în ceea ce priveşte exercitarea suveranităţii sale, cât şi cu privire la raporturile sale cu indivizii. El este obligat, pe de o parte, să nu facă nimic contrar principiilor veşnice de drept şi dreptate şi, pe de altă parte, să se supună legilor sale. **„Este una din cele mai considerabile achiziţii în evoluţia legalităţii** (s.n.)[75], conchide el, referindu-se la ideea statului de drept.

Un alt autor român care a îmbrăţişat ideea statului de drept şi a dezvoltat argumentaţia este **Paul Negulescu**. El citează adesea pe Jhering[76], subliniind importanţa luptei pentru drept şi dreptate, ajungând în final să vorbească de „triumful legalităţii"

---

[71] **Ideea de „stat de drept burghez"** a format obiectul unor critici acerbe atât din partea mişcării naţional-socialiste cât şi din partea marxiştilor. Argumentul lor esenţial era cel potrivit căruia în centrul atenţiei trebuie să stea colectivul şi nu individul. Insistându-se asupra „lipsurilor" statului de drept, îndeosebi asupra ideii de pasivitate a acestuia, s-a propus înlocuirea lui cu „statul de drept social", un stat activ, „obligat" să ia măsuri de protecţie socială. Mai târziu, vor fi adăugate şi alte „calităţi" statului, vorbindu-se de „stat de drept, democratic şi social".

[72] În sensul de drept natural, credem noi.

[73] Vezi L.**Duguit**, *Manuel de droit constitutionnel*, 4ème édition, Anciennes Maisons Thorin et Fontemoing, Paris, 1923, p.31.

[74] Ibidem, p.27.

[75] Vezi Constantin **Dissescu**, *Dreptul constituţional*, Edit.Librăriei Socec & Co., Societate anonimă, 1915, p.23.

Prin această concluzie teoria sa aminteşte pe cea de la Strasbourg, reprezentată în principal de Carré de **Malberg**, care a dezvoltat doctrina statului de drept sub forma „principiului legalităţii".

[76] Cel mai frecvent face referire la celebra sa lucrare „Der Zweck im Recht", apărută în 1878.

prin intermediul statului de drept. Conştient însă de diferenţa care poate exista uneori între normativitate, după caz, teorie, şi realitate, scoate în evidenţă atât acele aspecte care confirmă existenţa statului de drept în România (precum dispoziţiile Constituţiei din 1923 care „fac aplicaţiunea acestui principiu")[77], cât şi cele care constituie abateri de la statul de drept[78].

Distincţia pe care autorii amintiţi o făceau între ideea statului de drept şi realizarea ei i-a determinat în mod firesc să-şi pună întrebarea referitoare la consecinţa nesupunerii statului faţă de regula de drept creată de el. Precizând că „răsturnarea generală a tuturor principiilor stabilite în Constituţie nu are altă sancţiune decât reacţia socială ce se produce, şi care merge până la revoluţie", C.Dissescu atrăgea atenţia că acesta este un pericol pe care arta politică trebuie să-l înlăture". „Totul depinde de înţelepciunea guvernanţilor", conchidea el[79].

Astăzi, reluându-se discuţiile referitoare la distincţia amintită, unii autori fac o deosebire între **statul de drept în sens formal** şi **statul de drept în sens material.** În sens formal, statul de drept se referă doar la „aspecte" **normative** – de exemplu, la înscrierea în Constituţie şi în legile elaborate pe baza ei a principiilor şi regulilor care apar ca exigenţe ale acestuia. În sens material, însă, reglementările democratice amintite trebuie să fie urmate de aplicarea lor, de realizarea în practică a acestora, de „înfăptuirea" ideii de stat de drept, democraţie şi garantarea drepturilor omului[80].

În lumina acestor principii, Adunarea Constituantă aleasă la 20 mai 1990 a elaborat, dezbătut şi adoptat o Constituţie care constituie reflectarea exigenţelor statului de drept, instituirea autorităţilor publice, stabilirea competenţelor lor şi a raporturilor dintre ele realizându-se de aşa natură încât să dea satisfacţie acestora. S-a ţinut cont, în acest sens, atât de necesitatea amenajării puterilor potrivit principiilor democratice de organizare – precum suveranitatea poporului, exprimarea voinţei acestuia prin metode ale democraţiei semi-directe sau ale democraţiei reprezentative, separaţia puterilor în stat etc. – cât şi de imperativul major al consacrării şi garantării drepturilor

---

[77] Precum cele referitoare la controlul constituţionalităţii legilor de către Curtea de Casaţie (art.103) şi cele privind dreptul instanţelor judecătoreşti de a anula actele administrative ilegale (art.107).

[78] Astfel, P. Negulescu critică, aducând argumente irefutabile, modul de constituire a puterilor, modul de funcţionare a acestora, modul de reflectare a voinţei naţiunii în scopul urmărit de stat la un moment dat etc. (Vezi: P.**Negulescu**, *Curs de drept constituţional român*, Bucureşti, 1927, p.106 şi VII).

[79] C. **Dissescu**, *op.cit.*, p.24.

[80] Făcând această distincţie, prof. E. **Decaux** arăta: „Noţiunea de stat de drept formal este neutră şi nu implică decât «maşina juridică» fondată pe ierarhia normelor şi imperativul ca repartizarea competenţelor să funcţioneze de manieră „liberală". Dreptul administrativ francez el însuşi a rămas îndelung suspect liberalilor, ca Tocqueville. Trebuie să spunem că alături de statul de drept formal, este foarte important să definim un stat de drept material. Numai aşa tripticul consacrat prin Carta de la Paris pentru o nouă Europă poate fi cu adevărat înţeles, **asociind statului de drept, democraţia şi drepturile omului".** (s.n.) (*op.cit.*, p. 2).

fundamentale ale omului. S-au realizat astfel exigenţe ale „statului de drept formal" urmând ca transpunerea acestora în realitate să fie realizată pe baza noilor norme şi principii juridice. În lumina celor afirmate reiese că, pentru înţelegerea modului în care noua noastră Constituţie reflectă acest principiu, **trebuie** mai întâi **să-i identifică** **principalele exigenţe.**

Secţiunea III

Exigenţele statului de drept[81]

Reafirmându-se azi ideea statului de drept, prima îndatorire care se degajă este aceea a desprinderii **exigenţelor** acestui principiu pentru ca, pe baza concluziilor ce se trag, să se poată acţiona în sensul accelerării procesului de transformare a statului român într-un stat de drept. Parafrazându-l pe prof. Constantin Dissescu am spune că „arta politică şi juridică" trebuie să faciliteze acest proces[82].

Preocuparea pentru stabilirea exigenţelor statului de drept a demarat odată cu închegarea teoriei şi ea continuă şi azi. Primul imperativ, formulat încă de la început, este cel privind subordonarea statului faţă de drept, organizarea autorităţilor publice de aşa natură încât statutul lor juridic să fie foarte clar, strict determinat de lege, competenţa lor exercitându-se în limitele stabilite de drept.

Dar tot potrivit legii se pot manifesta şi indivizii, libertatea acestora putându-se realiza cu respectarea regulilor care reflectă interesul general, reguli care se pot aplica la nevoie cu ajutorul coerciţiei statale. Deci, trebuie găsită o relaţie „armonioasă", un echilibru între libertate şi autoritate. Orice exces, de o parte sau de alta, poate aduce un prejudiciu pe planul realizării statului de drept. **„Libertatea fără autoritate se alterează; autoritatea fără libertate degenerează",** preciza J.Gicquel[83]. Astfel,

---

[81] În lucrarea sa de referinţă intitulată *Introducere în teoria şi practica statului de drept* (Editura Dacia, 1992), prof. Tudor **Drăganu** dă următoarea definiţie acestei categorii: *"Statul de drept este un stat care, organizat pe baza principiului separaţiei puterilor statului, în aplicarea căruia justiţia dobândeşte o reală independenţă şi urmărind prin legislaţia sa promovarea drepturilor şi libertăţilor inerente naturii umane, asigură respectarea strictă a reglementărilor sale de către ansamblul organelor lui în întreaga lor activitate"*. (p.9-10).

[82] Genoveva **Vrabie**, *Teoria generală a dreptului*, Edit. „Şt. Procopiu", Iaşi, 1993, p.191.

[83] J. **Gicquel**, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 10e éd., Montchrestien, Paris, 1989, p.20.

Vorbind de misiunea dreptului constituţional „de a organiza, în cadrul statului, o coexistenţă paşnică a puterii cu libertatea", prof. A.**Hauriou** îl cita pe **Rivarol** care, la sfârşitul secolului XVIII, nota deja: „On ménera toujours les peuples avec deux mots, **ordre et liberté**; mais l'ordre vise au despotisme, et la liberté à l'anarchie. Fatigués du despotisme, les hommes crient à la liberté; froissés par l'anarchie, ils crient à l'ordre. L'espèce humaine est comme un océan, sujette au flux et au reflux; elle se balance entre deux rivages qu'elle cherche et fuit tour à tour, en les couvrant sans cesse de ses débris". (André **Hauriou** et Jean **Gicquel**, *Droit*

singura soluţie de moderare a uneia ca şi a celeilalte este reglementarea juridică strictă, „încorsetarea" ambelor în scopul prevenirii abuzurilor, degenerării. Statul este acela care, organizând acest proces al „coexistenţei" autorităţii cu libertatea, ajunge, legitimându-şi puterea, să şi-o limiteze: autorităţile publice nu vor putea acţiona decât în conformitate cu legea creată şi potrivit ei. Nimeni nu poate fi mai presus de lege, nici persoana fizică, nici persoana morală.

Acest scop este atins în primul rând prin adoptarea unei Constituţii care „să respecte regulile jocului", să amenajeze puterile de aşa natură încât **autorităţile publice, controlându-se reciproc**, să nu permită abuzul niciuneia. Să nu uităm „sfatul" lui **Montesquieu**: „Pour qu'on ne puisse pas abuser du pouvoir il faut que, par la disposition des chauses, le pouvoir arrete le pouvoir"[84]. De asemenea, tot prin intermediul legii fundamentale **sunt consacrate solemn şi garantate juridic drepturile şi libertăţile fundamentale** ale cetăţenilor, fixându-se deci limitele autorităţilor statale, principalele raporturi dintre libertate şi autoritate. Apoi, procesul constituţional este prelungit printr-un proces legislativ ordinar de organizare a punerii în aplicare a Constituţiei, după care ambele urmează a fi aplicate, completând astfel, dacă sunt aplicate corect, exigenţele statului de drept formal cu cele ale statului de drept material.

Referindu-ne acum la sistemul organizaţional politico-etatic din ţara noastră, îndeosebi la modul în care acesta s-a realizat prin intermediul normelor juridice – a celor constituţionale prioritar – schiţăm în continuare **principalele exigenţe ale principiului statului de drept** şi, implicit, rolul autorităţilor publice în realizarea lor.

Reţinând ceea ce spuneam mai înainte, şi anume că statul de drept înseamnă subordonarea lui faţă de lege şi că acest lucru presupune mai întâi adoptarea unei Constituţii care oferă „o anume schemă" de organizare a autorităţilor şi de coexistenţă a autorităţii cu libertatea, **ne punem întrebarea: care sunt principiile şi regulile care nu pot lipsi dintr-o lege fundamentală ce constituie premisa firească a „construirii" unui stat de drept?**

1. Încercând a da un răspuns întrebării astfel formulate, facem trimitere mai întâi la literatura de specialitate mai veche, dar şi la cea actuală, precum şi la unele documente internaţionale – precum Carta de la Paris pentru o nouă Europă – care „leagă" statul de drept de **drepturile omului**, condiţionând existenţa acestuia de recunoaşterea şi garantarea – prin Constituţie şi alte legi – a drepturilor şi libertăţilor fundamentale ale cetăţenilor. În acest sens, trebuie precizat că[85] **noua noastră lege fundamentală consfinţeşte şi garantează o paletă largă de drepturi**, fiind adoptată pe baza, sau în conformitate cu documentele internaţionale privind drepturile omului şi

---

constitutionnel et institutions politiques, avec la participation de Patrice **Gélard**, Septième édition, Editions Montchrestien, Paris, 1980. p.29).

[84] **Montesquieu,** *De l'Esprit des lois, avec des Notes de Voltaire, de Grevier, de Mably, de la Harpe etc.*, Nouvelle Edition, Paris, Librairie Garnier Frères, p.150.

[85] Genoveva **Vrabie**, *Drept constituţional şi instituţii politice contemporane*, vol.I, ediţia a V-a revăzută şi reîntregită, Edit. "Cugetarea", Iaşi, 1999, p.305 ş.u.

cu luarea în considerare a experienței juridice a celor mai democratice state. Constituția României, consacrînd drepturile și libertățile fundamentale ale omului și cetățeanului, stabilește în același timp și reguli ferme cu privire la restrîngerea exercitării lor (art.53). De asemenea, afirmând accesul liber la justiție pentru apărarea drepturilor, a libertăților și intereselor legitime ale cetățenilor, instituie o garanție juridică a acestora, creând premizele trecerii de la statul de drept formal la statul de drept material.

2. În al doilea rând, **autoritățile publice trebuie astfel reglementate încât să poată fi evitat abuzul de putere** al uneia sau subordonarea lor din treaptă în treaptă pînă la un organ de vârf, fapt ce ar facilita instaurarea unui regim autoritar. Astfel, potrivit Constituției noastre, Parlamentul poate controla activitatea Guvernului prin intermediul întrebărilor și interpelărilor miniștrilor de către parlamentari (art.112), precum și prin mecanismele moțiunii de cenzură (art.113) – după cum poate suspenda pe Președintele României din funcție, „în cazul săvârșirii unor fapte grave prin care încalcă prevederile Constituției" (art.95 alin.1) sau îl poate pune sub acuzare, pentru înaltă trădare (art.96). La rândul său, executivul, mai precis Președintele României, poate dizolva Parlamentul, dacă sunt întrunite condițiile prevăzute de art.89. Dar nici Parlamentul nu rămâne în afara acestui **mecanism de control reciproc**, actele sale normative – îndeosebi legile – trebuind să corespundă Constituției, în caz contrar Curtea Constituțională putând, prin decizii privind neconstituționalitatea, să le facă inaplicabile.

De asemenea, autoritățile publice trebuie astfel reglementate, încât instanțele judecătorești să-și ocupe locul firesc în sistemul organizațional-etatic, activitatea lor fiind reglementată și desfășurată de o manieră care să asigure cu adevărat **independența justiției**, exigență esențială a unui stat de drept. Considerând inamovabilitatea judecătorească ca cea mai importantă garanție a independenței lor, prof. Tudor **Drăganu** arăta că *"stabilind acest principiu, Constituția*[86] *a reintegrat justiția în coordonatele unei vechi tradiții"*, știut fiind faptul că *"încă regulamentele organice din 1831-1832 preconizau introducerea treptată a inamovibilității judecătorilor"*[87].

3. În al treilea rând, **afirmarea și consacrarea supremației constituționale trebuie secondată de afirmarea unui alt principiu, cel care situează legea pe treapta de vârf a ierarhiei izvoarelor de drept**. Din această perspectivă toate actele normative trebuie să fie subordonate legii, formând împreună un tot coerent și armonios.

4. Având în vedere faptul că legea fundamentală stabilește regulile esențiale ale statului de drept, **trebuie prevăzute astfel de „sisteme" de revizuire care să nu permită legiuitorului ordinar să modifice Constituția** adoptată de o adunare constituantă, organ superior parlamentului. La noi s-a dat în mare parte satisfacție acestei exigențe, stabilindu-se aprobarea revizuirii prin referendum (art.151 alin.3), pe de o parte, și limitarea prevederilor constituționale ce pot forma obiectul revizuirii (art.152), pe de altă parte.

---

[86] Este vorba de Constituția postdecembristă, cea din 1991.

[87] Vezi Tudor **Drăganu**, *Introducere în teoria și practica statului de drept*, p.70-71.

În sfârşit, **dacă noua noastră lege fundamentală dă expresie unor multiple exigenţe ale statului de drept**, nu putem afirma, însă, că statul român este un stat de drept. De la reflectarea acestora în lege şi până la traducerea lor în fapt mai sunt câţiva paşi de făcut, proces care cere timp şi efort. Este vorba de un efort comun, al guvernanţilor şi al guvernaţilor[88], şi nu numai al celor dintâi. Statul trebuie să acţioneze în conformitate cu dreptul şi dreptatea, dar şi individul. Şi cum tot prin oameni acţionează şi autorităţile, de calitatea şi aptitudinile lor depinde reuşita întregului proces.

Capitolul IX

Principiul armonizării activităţii autorităţilor etatice din ţara noastră cu exigenţele integrării în Uniunea Europeană

În ceea ce priveşte relaţiile politice dintre România şi U.E., trebuie să subliniem mai întâi importanţa Acordului European instituind o asociere între ţara noastră, pe de o parte, şi Comunităţile Europene şi statele membre ale acestora, pe de altă parte, acord ce a intrat în vigoare la 1 februarie 1995[89]. Dialogul instituţional dintre cele două părţi s-a asigurat atât la nivel parlamentar – prin Comitetul Parlamentar de asociere România – U.E., prin Comisia pentru Integrare Europeană a Parlamentului care colaborează permanent cu comisiile permanente ale celor două Camere – cât şi la nivel executiv – prin Consiliul de Asociere şi Comitetul de Asociere, prin Ministerul Integrării, prin intermediul negociatorului şef, prin structurile ce au competenţe legate de integrare create în cadrul ministerelor şi la nivel local pe lângă autorităţile administrative etc.

Obiectivele urmărite prin acţiunile desfăşurate de autorităţile din România trebuie privite în lumina criteriilor de aderare stabilite de Consiliul European de la Copenhaga din 1993, şi anume: stabilirea instituţiilor ce garantează democraţia, statul de drept, drepturile omului, respectul faţă de minorităţi şi protecţia acestora, existenţa unei economii de piaţă funcţională, precum şi capacitatea de a face faţă presiunii concurenţiale şi forţelor pieţei din interiorul Uniunii; capacitatea de a-şi asuma obligaţiile ce decurg din calitatea de membru al U.E., inclusiv aderarea la ţelurile uniunii politice, economice şi monetare.[90]

Un prim obiectiv a fost acela al creării unor norme juridice care să pună bazele normative ale îndeplinirii criteriilor de aderare a României la U.E. şi, pe cale de consecinţă, a respectării programului de aderare, potrivit căruia România urmează a deveni membră a U.E. în 2007. În această direcţie s-a acţionat atât pentru revizuirea actului juridic fundamental cât şi pentru modificarea unor legi vechi, după

---

[88] Vezi Genoveva **Vrabie**, *Teoria generală a dreptului*, p.196.

[89] Vezi Prof.univ.dr. Victor **Duculescu**, *Dreptul integrării europene. Tratat elementar*, Editura Lumina Lex, Bucureşti, 2003, p.461 ş.u.

[90] Ibidem, p.457.

caz, pentru adoptarea unor legi noi, de punere în aplicare a noilor prevederi constituţionale în acord cu angajamentele ce ni le-am asumat faţă de U.E. în vederea integrării.

Dacă ne oprim doar la nivelul constituţional, trebuie să punctăm, în conformitate cu criteriile amintite, **modificările ce au fost aduse Constituţiei adoptate în 1991 prin Legea de revizuire nr. 429/2003.**

Integrarea europeană presupune fără doar şi poate **o nouă viziune asupra suveranităţii de stat**, presupune reglementări de natură a pune de acord ideea de stat suveran cu cea de obligativitate a actelor comunitare, de a pune de acord principiul supremaţiei legii (în primul rând a constituţiei) cu obligativitatea Constituţiei U.E. – în ipoteza adoptării ei, etc. Dând expresie acestei noi viziuni asupra suveranităţii de stat regulile constituţionale, create de curând, prevăd "transferarea unor atribuţii către instituţiile comunitare"[91], precum şi "exercitarea în comun cu celalte state membre" a unor competenţe ce ţin de suveranitate (art.148 alin.1). De asemenea, este statuată prioritatea "reglementărilor comunitare cu caracter obligatoriu" faţă de dispoziţiile contrare din legile interne" (art.148 alin.2). Tot în virtutea acceptării unei noi concepţii privind suveranitatea de stat s-au creat noi reguli privind extrădarea cetăţenilor români (art.19 alin.2 şi 3), intrarea şi staţionarea unor trupe străine pe teritoriul românesc (art.118 alin.5), etc.

Integrarea europeană presupune, de asemenea, eforturi de implementare a regulilor şi principiilor ce caracterizează un **stat de drept**, eforturi traduse pe plan normativ prin afirmarea în Constituţia României a principiului separaţiei puterilor statului (art.1 alin.4), prin ameliorarea textelor ce dau expresie **independenţei justiţiei** şi, în special, prin lărgirea rolului Consiliului Superior al Magistraturii (art.125 alin.2 şi 123) şi sustragerea sa de sub influenţa politicului, prin creşterea rolului Curţii Constituţionale în procesul de garantare a drepturilor şi libertăţilor cetăţeneşti (art.146), prin completarea şi ameliorarea textelor referitoare la drepturile şi libertăţile fundamentale, (idee asupra căreia vom reveni) şi prin reformularea şi completarea regulilor ce guvernează raporturile dintre autorităţile statului etc.

Reluând ideea **drepturilor şi libertăţilor fundamentale**, trebuie să remarcăm mai întâi **completarea textelor constituţionale**, respectiv **ameliorarea** lor de natură a corespunde pe deplin normelor internaţionale sau europene din domeniu. Amintim, în acest sens, că funcţiile şi demnităţile publice pot fi deţinute de cetăţenii români chiar dacă mai au şi o altă cetăţenie, asigurându-se în acelaşi timp egalitatea de şanse dintre femei şi bărbaţi (art.16 alin.3) că dreptul de a alege şi a fi ales în autorităţile administraţiei publice locale este recunoscut tuturor cetăţenilor Uniunii, în condiţiile aderării (art.16 alin.4), şi că românii se vor bucura de dreptul de a alege şi de a fi ales în

---

[91] Aşa cum subliniam într-un alt context, exprimarea aceasta nu este cea mai fericită: nu-i vorba de „transfer" de competenţe, de atribute ale suveranităţii, ci de transferul exercitării lor. Vezi Genoveva **Vrabie**, *Etudes des droit constitutionnel*, Editura Institutul European, Iaşi, 2002, p.279. ş.u.

Parlamentul Uniunii Europene de la data integrării (art.38). De asemenea, s-a prevăzut acum expres în Constituţia României dreptul la un proces echitabil şi soluţionarea cauzelor "într-un termen rezonabil" (art.21 alin.3 şi 4), punându-se de acord legea română cu principiile europene din acest domeniu, spirit în care au fost ameliorate şi textele referitoare la libertatea individuală (art.23), la inviolabilitatea domiciliului (art.27), la protecţia socială a muncii (art.41), la dreptul la învăţătură – prevăzându-se expres "bursele sociale" (art.32 alin.4) –, la ocrotirea proprietăţii – înscriindu-se expres principiul garantării proprietăţii private (art.41 alin.2) şi a proprietăţii publice (art.136 alin.2) – la dreptul de asigurare socială (art.47 alin.2), la protecţia persoanelor cu handicap (art.50), etc.

În acelaşi spirit al completării paletei de drepturi şi libertăţi recunoscute persoanei **s-au prevăzut în Constituţie şi câteva drepturi noi**, precum dreptul la un mediu sănătos (art.35), libertatea economică (art.45), libertatea persoanei de a-şi dezvolta spiritualitatea, accesul acesteia la cultură, în general (art.33), etc. De asemenea s-a ameliorat textul referitor la posibilitatea restrângerii exerciţiului unor drepturi sau al unor libertăţi (art.53).

Întorcându-ne la ideea **ameliorării modului de organizare şi funcţionare al autorităţilor publice şi de regândire a raporturilor dintre ele**, amintim, pe scurt, textele referitoare la Parlament, la Preşedintele României, la Guvern, la Curtea Constituţională şi cele privind relaţiile dintre ele.

Astfel, în încercarea de **a eficientiza activitatea din domeniul adoptării legilor şi de a particulariza profilul Camerelor** s-au stabilit, pe de o parte, atribuţii relativ distincte ale Camerei Deputaţilor şi Senatului în procesul legislativ, introducându-se două "idei" noi, cea de "primă Cameră sesizată" şi cea de "Cameră decizională" (art.75), şi, pe de altă parte, termene înlăuntrul cărora trebuiesc îndeplinite diverse sarcini legate de adoptarea legilor (art.75 alin.2).

De subliniat în legătură cu prima problemă că nu numai că nu s-a reuşit să se accentueze distincţia dintre cele două Camere dar în final s-a închegat un astfel de sistem – criticat în literatura de specialitate de cum a luat fiinţă[92]- încât se pune sub semnul întrebării păstrarea bicameralismului. Tot în legătură cu Parlamentul trebuie să amintim realizarea unui mai vechi deziderat, şi anume **regândirea instituţiei imunităţii parlamentare**, care era apreciată drept un mijloc de a-i privilegia pe parlamentari dincolo de nevoia pentru care fusese creată. Astăzi a rămas lipsa răspunderii parlamentarului pentru opiniile exprimate în exercitarea mandatului, inviolabilitatea fiind redusă de aşa manieră că poate fi trimis în judecată pentru fapte care nu au legătură cu mandatul (art.72).

---

[92] Vezi Tudor **Drăganu**, *Câteva consideraţii critice asupra sistemului bicameral instituit prin Legea de revizuire a Constituţiei adoptată de Camera Deputaţilor şi Senat*, în "Revista de Drept Public", nr.4/2003, p.55-67 şi Ion **Deleanu**, *Revizuirea Constituţiei. Temele revizuirii*, în "Revista de Drept Public", nr.2/2003, p.35-54.

În ceea ce priveşte instituţia Preşedintelui României s-a modificat mandatul - acesta fiind acum de 5 ani (art.83) – şi s-au "clarificat" raporturile cu Primul Ministru şi cu Guvernul în ansamblul său, raporturi care în vechea reglementare erau antamate de arbitrar, vechile norme ducând la o practică politică controversată şi, adesea condamnată. Ne referim la acea situaţie când Primul Ministru a fost demis de Preşedintele României, dar şi-a păstrat în continuare fotoliul şi la situaţiile create în urma remanierii şi restructurării unor guverne, fără ca Parlamentul să fie de nici un fel implicat[93] etc. Încercându-se ameliorarea textelor, prin noua reglementare s-a prevăzut expres că Preşedintele României nu poate revoca pe Primul Ministru (art.107, alin.2), pe de o parte, şi pe de altă parte, s-a stabilit o regulă fermă referitoare la propunerea de remaniere a Guvernului şi implicarea Parlamentului (art.85 alin.3).

Alte reglementări noi care vin în sprijinirea efortului de adâncire a democraţiei şi creare a premiselor necesare constituirii şi consolidării **statului de drept** sunt cele referitoare la raporturile Guvern-Parlament, mai precis cele ce privesc ordonanţele de urgenţă (art.115), cele privind armata (art.117) şi stagiul militar (art.55), cele privind justiţia – în special normele statuând asupra Consiliului Superior al Magistraturii (art.133 şi 125), şi cele statuând asupra Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie (art.126) –, cele privind Curtea Constituţională prin care s-au extins sarcinile acesteia (art.146), stabilindu-se de asemenea, mai clar caracterul obligator al deciziilor adoptate de aceasta şi raporturile sale cu Parlamentul (art.147), cele privind Curtea de Conturi (art.140), precum şi cele privind economia şi finanţele publice prin care s-a consacrat principiul liberei iniţiative şi concurenţei (art.135).

Armonizarea activităţilor etatice din România cu cele ale instituţiilor Uniunii Europene s-a realizat pe calea adoptării unor norme juridice compatibile cu valorile europene, dar şi pe calea punerii lor în aplicare, acest efort apărând ca o necesitate ce decurge din hotărârea nestrămutată a României de a deveni membru al U.E. şi a se constitui într-un partener demn şi eficient al comunităţilor europene.

---

[93] Pentru detalii, vezi Genoveva **Vrabie**, *La force de quelques normes constitutionnelles dans le processus de la pratique en Roumanie*, raport prezentat la a XIII-a Conferinţă a Şcolii de Drept Natural de la Kopaonik, publicat în vol. *Etudes de droit constitutionnel*, Editura Institutul European, Iaşi, 2002, p. 239 ş.u.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

TITLUL II
IDENTIFICAREA ŞI CLASIFICAREA AUTORITĂŢILOR PUBLICE INSTITUITE LA NOI PE BAZA NOII CONSTITUŢII

Capitolul I

Noţiunea de autoritate publică

Secţiunea I

Varietatea limbajului întâlnit în Constituţie

1. Având în vedere faptul că atât în Constituţie cât şi în legile anterioare, dar mai ales posterioare acesteia se foloseşte un limbaj foarte variat pentru desemnarea structurilor statale, a formelor organizaţionale care realizează conducerea societăţii, prima problemă care trebuie abordată este aceea a determinării conţinutului categoriei de „autoritate publică" şi a delimitării ei de alte categorii înrudite sau asemănătoare.

Dacă ne referim mai întâi la legea noastră fundamentală, vom remarca că sunt utilizate concomitent sintagmele „autoritate publică", „organ de stat" şi „putere de stat", fără a ni se oferi nişte indicii pentru delimitarea lor. Astfel, noţiunea de **autoritate publică** este utilizată pentru desemnarea Titlului III („Autorităţile publice"), pentru intitularea Capitolului III din acest titlu („Autoritatea judecătorească"), pentru caracterizarea Parlamentului (art.61), pentru identificarea organelor administraţiei de stat care funcţionează pe baza principiului autonomiei locale (art.121) şi, în general, putem spune că este noţiunea folosită cel mai frecvent, atât în Titlul III, cât şi în celelalte structuri ale Constituţiei ce se referă la forme organizaţionale prin care se exercită funcţiile şi atribuţiile statului. Relativ frecvent este întâlnită şi sintagma **organ de stat**, uneori în acelaşi context cu cea de autoritate publică. Astfel, în art.61 se prevede: „Parlamentul este **organul** reprezentativ suprem al poporului român şi unica **autoritate** legiuitoare a ţării" (s.n.). Alteori, un organism statal nu este – în structura afectată reglementării sale în Constituţie – denumit nici autoritate, nici organ, nici putere. Astfel, Capitolul III al Titlului II este intitulat simplu, „Guvernul", **calificarea** acestuia făcându-se indirect în Cap.IV unde, vorbindu-se de „Guvern şi celelalte **organe** ale administraţiei publice" (art.101), ni se indică implicit faptul că Guvernul este **organ** de stat.

În ceea ce priveşte sintagma **putere de stat**, vom observa că într-un singur text al legii fundamentale putea fi întâlnită, şi anume în art. 80, unde se prevede că "...Preşedintele exercită funcţia de mediere între **puterile statului**, precum şi între stat şi societate" (s.n.). După revizuire termenul mai apare şi în art.1 alin.4 în care se prevede că "statul se organizează potrivit principiului separaţiei şi echilibrului puterilor – legislativă, executivă şi judecătorească – în cadrul democraţiei constituţionale". Spre

deosebire de Constituție, **în legile adoptate pe baza ei** o vom întâlni relativ mai frecvent. Astfel, în art.1 al Legii 92/1992 se arată că „**puterea** judecătorească este separată de celelalte **puteri ale statului**" (s.n.), În art.1 alin.1 al Legii nr.37/1990 se prevedea că „Guvernul României este organul central **al puterii executive...**" (s.n.)[94]. Dar, cel mai frecvent, vom întâlni, atât în Constituție, cât și în legile adoptate de Parlament, categoriile de „autoritate publică" și „organ de stat".

În condițiile în care din actele normative în care sunt cuprinse nu reiese clar ce deosebire există între „autoritate publică", „organ de stat" și „putere de stat", fiecare profesor – dacă ne referim aici numai la sarcinile didactice – are obligația să clarifice conținutul acestor categorii și relațiile dintre ele, de așa manieră încât să se poată realiza cu bune rezultate comunicarea cu studenții. S-ar mai putea, desigur, pune problema dacă nu putem folosi numai sau prioritar doar unul din cei trei termeni întâlniți în Constituție. Răspunsul este categoric negativ pentru faptul că legea fundamentală (ca și actele normative adoptate pe baza ei) îi folosește pe toți trei, pentru faptul că au intrat în vorbirea curentă și îi întâlnim în literatura din țara noastră cât și în cea din străinătate și, mai ales, pentru faptul că unele texte care utilizează una din cele trei noțiuni, par a-i da un sens **aparte**, sens ce trebuie **determinat** de organul chemat să le aplice. Astfel, de exemplu, în art.238 Cod penal se încriminează „ofensa adusă **autorității**" (s.n.). Fiind vorba de o infracțiune, judecătorul trebuie să definească exact noțiunea de „autoritate" pentru a putea încadra corect fapta.

Anterior definirii conceptelor amintite am vrea să remarcăm **varietatea opiniilor** privind conținutul lor, unele din ele confuze[95], fapt determinat de lipsa de precizie a Adunării Constituante, care și ea este, la rându-i, determinată de marea varietate a limbajului folosit în acest domeniu atât în literatura de specialitate cât și în vorbirea curentă. De asemenea am dori să scoatem în evidență că prin trecerea timpului s-a accentuat preferința legiuitorului pentru categoria de "autoritate publică", unele legi mai noi făcând și o distincție între "putere publică" (putere de stat) și „autoritate publică". Astfel, în art.1 al Legii nr. 90/2001 Guvernul este definit de o manieră mai clară decât în vechea lege, fiind considerat "autoritate publică a puterii executive..." (art. 1)

---

[94] Legea nr. 37/1990 a fost abrogată de noua lege privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor (Legea nr.90/2001, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 164 din 2 aprilie 2001).

[95] Astfel, de exemplu, în comentariile făcute pe marginea art.58 din Constituția României se afirma ca „în **cadrul celor trei puteri există autorități publice distincte**, fiecare fiind separată de cealaltă..." Deducem de aici că separate sunt autoritățile și nu puterile și că autoritățile funcționează „în cadrul puterilor" idei care, după părerea noastră, ar fi trebuit explicate, detaliate. (Vezi: Mihai **Constantinescu**, Ion **Deleanu**, Antonie **Iorgovan**, Ioan **Muraru**, Florin **Vasiliu** și Ioan **Vida**, *Constituția României – comentată și adnotată*, Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1992, p.135).

Secţiunea II

Contribuţii la definirea categoriei de autoritate publică

Din coroborarea textelor în care sunt utilizate categoriile de „autoritate publică", „organ de stat" şi „putere de stat" (putere publică) se poate observa că prima dintre ele este utilizată uneori în sens larg, iar alteori în sens restrâns.

Sensul larg al categoriei de autoritate publică ni se pare sinonim cu cel de organ de stat, înţeles ca formă organizaţională, constituită, potrivit legii, din deputaţi, demnitari sau funcţionari, prin intermediul căreia se înfăptuieşte puterea de stat, putând în acest scop să ia decizii obligatorii şi să le asigure aplicarea prin integrarea lor înlăuntrul unui sistem înzestrat cu forţă publică de constrângere. În această lumină am putea aprecia, de exemplu, că Guvernul este o autoritate publică.

Sensul restrâns al categoriei amintite **coincide**, credem noi, **cu cel de putere publică**, care – într-un anume sens – are o sferă mai mică de cuprindere. Astfel, de pildă, putem spune că parlamentul este „o putere", că el reprezintă puterea legiuitoare, după cum putem afirma – precum Constituţia – că acesta este „unica **autoritate** legiuitoare a ţării" (s.n.). Dar nu putem afirma acelaşi lucru despre Guvern. Acesta nu este puterea executivă; o reprezintă, dar nu este singurul organ având această natură. Numai referindu-ne concomitent la Preşedintele României şi la Guvern putem face afirmaţia că „aceasta este puterea executivă". Se poate observa că **noţiunea de putere presupune nişte exigenţe în plus faţă de cea de organ de stat şi anume: 1. Puterea de stat nu se încadrează într-o relaţie de subordonare ierarhică** – cel puţin nu directă[96]; 2. **Este o autoritate constituţională care are o origine politică**[97], **reprezentând direct sau indirect forţele politice** (partidele, în primul rând) care se află în competiţie; 3. **Dispune de o competenţă de control asupra celorlalte**, realizând una din cerinţele fundamentale ale principiului separaţiei puterilor în stat. În această lumină, am putea spune că în art.61, unde se consacră Parlamentul ca „unică autoritate legiuitoare", noţiunea de autoritate este utilizată în sens de „putere", după cum în acelaşi sens este utilizată şi în Cap.III din Titlul III, care este intitulat „autoritatea judecătorească". Dar, după cum vom argumenta mai departe, aceasta constituie, la rândul ei, doar „un element" al puterii jurisdicţionale, dacă înglobăm toate autorităţile care realizează funcţii de ***juris dictio*** în cadrul aceleeaşi structuri, păstrând astfel tradiţia trinităţii puterilor în stat.

În limbajul utilizat în lucrările de specialitate ca şi în cel comun nu se fac, de cele mai multe ori, distincţii între categoriile amintite. Şi, totuşi, având în vedere criticile aduse teoriei separaţiei puterilor în stat sau chiar negarea acesteia, ne putem explica de ce noţiunea de **putere** este mai rar folosită. Acest fapt mai are însă şi o altă explicaţie:

---

[96] Subliniem „ierarhică" pentru că subordonare, într-un anumit sens, există şi între autorităţile statului, dar ea este atenuată, în general, de faptul că fiecare are o putere de control asupra alteia. **Numai când sunt înzestrate cu mecanisme de control asupra celorlalte, autorităţile pot fi considerate adevărate „puteri de stat" în sensul clasic al categoriei.**

[97] Facem abstracţie, în acest context, de puterea judecătorească.

deruta ce determină ideea de separaţie a puterilor pe planul înţelegerii caracterul **unitar** al puterii de stat[98]. Este, de altfel, şi unul din motivele ce-au determin Adunarea Constituantă să evite utilizarea ei, preferând adesea pe cea de „autorita publică".

Sintagma aceasta – comparativ cu cea de „organ de stat" – **are mai mul valenţe: poate induce atât ideea de formă organizaţională,** constituită potrivit legi ce este competentă să ia decizii obligatorii în numele naţiunii (a statului), titularii având sarcini precis delimitate, **cât şi ideea recunoaşterii acestei „calităţi (autoritate)** titularilor care răspund exigenţelor funcţiei exercitate[99].

În lumina celor arătate, **autorităţile publice ne apar ca forme organizaţional care exercită funcţiile guvernării, fiecare potrivit competenţei stabilite d Constituţie, ceea ce le conferă legitimitate şi durabilitate. Ele sunt integrate unu sistem înzestrat cu forţă publică de constrângere. Natura lor este diferită, putând f determinată după funcţia pe care o realizează prioritar sau cu titlu principal.** Aş cum spuneam mai înainte, sarcinile care sunt încredinţate „cu titlu principal" determin natura autorităţilor publice, acestea exercitând concomitent şi „sarcini reziduale", adică sarcini ce le sunt atribuite „cu titlu secundar". De remarcat, însă, că determinarea naturi unor autorităţi etatice implică uneori un efort considerabil pentru cei chemaţi s interpreteze şi să aplice legea. În acest sens, de exemplu, Curtea Constituţională a fos chemată să se pronunţe asupra naturii juridice a Consiliului Naţional al Audio vizualului, în a cărui lege de organizare se arată că "este o autoritate publică autonomă",

---

[98] Georges Burdeau preciza în acest sens: „Este fals să considerăm puterile fiecărui organ de stat ca o delegare distinctă a unei puteri superioare dând naştere unor entităţi separate. În realitate acestea sunt competenţe care-i sunt repartizate, **puterea nu e divizată** „(s.n.). (Vezi Georges **Burdeau**, *Traité de science politique*, Tom II, 2ème édition, Paris, 1967, p.334-335).

[99] **Max Weber, vorbind de autoritatea politică, distingea trei tipuri „ideale": Prima** este întemeiată pe un corp de reguli generale şi pe delimitarea precisă a sferei de competenţă pentru titularii autorităţii. **A doua** se exercită în virtutea unor legături de supunere a cetăţenilor faţă de şeful administrativ, şef ce nu are o sferă de competentă precis delimitată, ceea ce permite exercitarea unei puteri arbitrare, situaţie întâlnită în regimurile în care se exercită autoritatea patriarhală a suveranului asupra supuşilor (sultanismul) şi în unele forme ale neocorporatismului, când cei ce deţin puterea exercită controlul asupra grupurilor sociale, folosind alocări arbitrare de resurse pentru a asigura o coeziune socială minimă a cetăţenilor. **A treia** este întemeiată pe recunoaşterea puterii „şefului" în virtutea calităţilor sale personale, în afara procedurilor democratice.

În realitatea social-politică concretă aceste tipuri de autoritate se combină şi fiecare tip este instabil, putând lăsa locul altuia. (Vezi: Max **Weber**, *Politica, o vocaţie şi o profesie*, Edit.Anima, Buc., 1994, p. 9 şi Sergiu **Tamaş**, *Dicţionar politic. Instituţiile democraţiei şi cultura civică*, Edit.Academiei Române, Buc., 1993, p.27).

fără a se adăuga adjectivul "administrativă", care ar clarifica problema pusă de noi în discuţie.[100]

Capitolul II

Posibile clasificări ale autorităţilor publice din ţara noastră

Într-un efort de identificare a formelor organizaţionale prevăzute de Constituţie prin care se exercită funcţiile guvernării, am putea **evolua** pe două căi deosebite: una a enumerării lor, în ordinea reglementării din legea fundamentală, şi alta a sistematizării marii varietăţi de organe în structuri mai largi care corespund concepţiei clasice privind împărţirea tripartită a autorităţilor (a puterilor). În sfârşit, am putea face şi alte sistematizări impuse de o interpretare a textelor amintite, care să ţină mai puternic cont de trăsăturile **specifice**, eventual de scopurile distincte ale unor autorităţi care cu greu ar putea fi alăturate uneia din puterile „clasice": legislativă, executivă şi jurisdicţională.

A. Enumerarea – începând cu „Avocatul Poporului" (art.58), continuând cu autorităţile prevăzute în Titlul III (Parlamentul, Preşedintele României, Guvernul şi ministerele organizate în subordinea lui – ca autorităţi centrale – consiliile locale, primarii şi consiliile judeţene – ca autorităţi administrative locale –, instanţele judecătoreşti şi Ministerul public) şi terminând cu Curtea de Conturi, prevăzută în Titlul IV şi Curtea Constituţională reglementată în Titlul V – **nu ne este de mare folos** simpla înşiruire a organelor statale, fără nici un fel de sistematizare bazată pe principii ferme, nearuncând nici o lumină asupra „rotiţelor constituţionale", asupra „jocului politic" căruia vine să-i dea expresie noua noastră Constituţie.

B. În ceea ce priveşte **clasificarea tripartită** a autorităţilor, potrivit teoriei clasice, de la început trebuie subliniat faptul că nu era uşor a susţine şi argumenta existenţa a trei puteri în stat: cea legiuitoare, cea executivă şi cea judecătorească înainte de revizuirea Constituţiei. Nici azi nu ne este uşor, pentru motive ce se vor degaja din dezvoltările ulterioare, numai că după revizuirea Constituţiei lucrurile s-au mai simplificat, acum având un text care, consacrând principiul separaţiei puterilor, legitimează utilizarea sintagmei "putere de stat".

Anterior modificării arătam că pe baza textelor constituţionale existente se putea mai repede vorbi de autoritatea **legislativă, autoritatea executivă şi autoritatea jurisdicţională, incluzând aici, alături de organele judecătoreşti, Curtea Constituţională şi Curtea de Conturi**. Sigur, se putea obiecta că aceste ultime două instituţii nu sunt cuprinse în Titlul III care reglementează „autorităţile publice", fapt ce ar constitui un argument în favoarea concluziei că ele au o natură total diferită de cea a

---

[100] Vezi: 1) Decizia Curţii Constituţionale nr.145 din 10 aprilie 2003, în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.403 din 10 iunie 2003 şi 2)*Jurisprudenţă comentată. Drept administrativ*, în "Curierul judiciar", nr.7/2003, p.58-59.

instanțelor judecătorești, neputând fi înglobate alături de acestea într-o structură unic S-ar putea, de asemenea, obiecta că instituția denumită Curte Constituțională nu este u organ esențialmente jurisdicțional, exercitând – potrivit art.146 din Constituție și Leg 47/1992 (Cap.III)[101] – și atribuții fără caracter jurisdicțional, care l-ar putea situ oarecum **în afara** „puterilor" de stat. Este o idee care s-a subliniat și în cadr dezbaterilor Constituantei pe marginea tezelor Constituției[102]. Totuși, există argument puternice care ne pot îndreptăți să facem acest lucru, adică să anvizajăm toate cele tr organe – instanțele judecătorești, Curtea Constituțională și Curtea de Conturi, mai preci Colegiul jurisdicțional al acesteia, – **în cadrul unei structuri mai largi – „puterea sa autoritatea jurisdicțională".** În primul rând trebuie să precizăm că după revizuire Constituției Colegiul jurisdicțional nu mai există, sarcinile din competența sa trecând az la Înalta Curte de Casație și Justiție. Apoi trebuie să arătăm că anterior toate cele tre organe de stat aveau importante sarcini jurisdicționale, chiar dacă jurisdicția Curții ți de contenciosul constituțional, iar jurisdicția Curții de Conturi aparținea contenciosulu financiar, și toate erau formate din judecători, judecătorii fiind independenți ș inamovibili și la instanțele judecătorești și la instanța constituțională, iar înainte de revizuirea Constituției, și la Curtea de Conturi[103]. De asemenea, din analiza legii de organizare a Curții Constituționale și a regulamentului său de funcționare, pe de o parte și a procedurii civile, pe de altă parte, reiese existența unor multiple similitudini între aceastea[104].

Unele dificultăți se ridică și în legătură cu **determinarea naturii juridice a funcțiilor pe care le realizează Președintele României**. Capitolul II din Titlul III (în care sunt reglementate autoritățile publice) nu este intitulat, precum Capitolul VI, de exemplu, „Autoritatea x" și nici din art. 80, primul articol din acest capitol, nu aflăm ceva în acest sens. Ba, mai mult, prevăzându-se faptul că Președintele României

---

[101] Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.101 din 22 mai 1992. A fost modificată, așa cum precizam anterior, în 1997 și în 2004.

[102] Vezi Monitorul Oficial al României, anul II, nr.18. Partea a II-a. Dezbateri parlamentare, joi 16 mai 1991, p. 4-12.

[103] O obiecție poate fi adusă în ceea ce privește faptul că organul ce are în competență jurisdicția constituțională rămâne în afara controlului reciproc specific organizării statale ce are la bază principiul separației puterilor în stat. Totuși, dacă Parlamentul ar fi nemulțumit de modul de organizare și funcționare al Curții Contituționale, sau de modul în care sunt reglementate atribuțiile sale ar putea modifica legea sa organică, fapt ce ne conduce la concluzia unui anume control pe care Parlamentul poate să-l exercite asupra Curții.

[104] Ideea existenței a trei puteri în stat, la noi azi, o întâlnim aproape în toate manualele de Drept constituțional, dar cel mai adesea cea de a treia putere este denumită „judecătorească". Un punct de vedere aparte este exprimat, însă, de prof. I. **Deleanu** (Vezi, Ion **Deleanu**, *Drept constituțional și instituții politice*, vol. II, p.121-122), care-și menține poziția critică și după revizuirea Constituției, adică după înscrierea acestui principiu în legea fundamentală. (Vezi Ion **Deleanu**, *Revizuirea Constituției...*, în *op.cit.*, p. 38)

„exercită funcţia de mediere între puterile statului", ni se induce oarecum concluzia că s-ar situa în afara acestora, nefiind „o putere", sau, mai rău, fiind o... „superputere". Dar concluziile privind natura organului nu pot fi trase numai pe baza argumentelor deduse din intitularea capitolului sau din art. 80. Mai mult, acestea trebuie bazate pe interpretarea normelor cuprinse în Capitolul II în strînsă legătură cu cele din Cap.I, III şi IV pentru a putea ajunge la concluzia fermă a existenţei, în ţara noastră, a unui executiv bicefal, reprezentat de Guvern şi Preşedintele României[105].

Acceptând clasificarea tripartită a autorităţilor statale existente azi în ţara noastră, trebuie să subliniem faptul că natura unei puteri este determinată de acea **funcţie care îi este încredinţată cu titlu principal**. Numai astfel vom putea înţelege de ce autoritatea legislativă exercită şi alte importante atribuţii ce ţin de executiv, autoritatea executivă are importante sarcini normative, iar cea jurisdicţională „pătrunde", prin efectele deciziilor sale, în sfera de competenţă a amândurora, având puterea, după caz, să anuleze acte administrative sau să pună capăt acţiunii unor legi[106], regulamente etc., declarându-le neconstituţionale.

C. De remarcat că **o clasificare** propusă în literatura noastră de specialitate **după „funcţia fundamentală ce revine fiecărei autorităţi"**, deci după un criteriu relativ asemănător cu cel al nostru, are drept rezultat stabilirea unui număr mult mai mare de autorităţi (şase şi nu trei) şi anume:
1.**autoritatea deliberativă** (îndeplinind în principal funcţia legislativă), 2.**autoritatea preşedinţială** (îndeplinind funcţia de mediere între puterile statului şi între aceasta şi societate, de reprezentare a statului şi de garant al independenţei naţionale şi al integrităţii teritoriale a ţării), 3. **autoritatea guvernamentală** (având ca principală funcţie asigurarea înfăptuirii politicii interne şi externe a ţării şi exercitarea conducerii generale a administraţiei publice), 4.**autoritatea de jurisdicţie constituţională** (asigurând conformitatea legilor cu Constituţia), 5. **autoritatea judecătorească** (chemată să înfăptuiască justiţia) şi 6. **autoritatea constituită în instituţia Avocatului Poporului** (având ca funcţie garantarea drepturilor şi libertăţilor cetăţeneşti[107]). **Efectul „extensiv" al acestei clasificări este, desigur, explicabil** în primul rând prin distincţia pe care însăşi Constituţia o face între instituţia Preşedintelui şi Guvern, chiar dacă ambele dau expresie funcţiei executive, şi între instanţele judecătoreşti şi Curtea

---

[105] „Deruta" ce o poate determina modul de redactare a articolului 80 a fost observată încă de la dezbaterea acestui articol în Adunarea Constituantă, când s-au adus o serie de critici şi s-au propus unele amendamente. Astfel, de exemplu, s-a obiectat că dacă s-ar accepta că Preşedintele reprezintă statul în general, el nu ar mai putea să medieze între stat şi societate. (Vezi, Monitorul Oficial al României, anul II, nr.31, partea a II-a, Dezbateri parlamentare, joi 24 octombrie 1991, p.16).

[106] Competenţa abrogării aparţine Parlamentului, dar efectul deciziei de neconstituţionalitate este identic cu cel al abrogării.

[107] Vezi I. **Deleanu**, *Drept constituţional*..., vol.II, p.122.

Constituțională, stabilindu-le, după caz, atribuții ce țin de domeniul "contenciosul comun" sau a contenciosului constituțional. **Mai greu este poate de explica enumerarea, alături de aceste autorități**, ale căror funcții principale sunt relativ distincte, **a Avocatului Poporului**, care, pe de o parte, nu este singurul organ chemat să garanteze drepturile și libertățile fundamentale iar, pe de altă parte, nu își realizează funcțiile singur, ci prin intermediul altor organe. Potrivit art.60 din Constituție, acesta prezintă rapoarte celor două Camere, rapoarte ce „pot conține **recomandări**... pentru ocrotirea drepturilor și libertăților cetățenilor". De asemenea, potrivit art.2 alin.2 din Legea privind organizarea și funcționarea instituției publice Avocatul Poporului (35/1997)[108], în exercitarea atribuțiilor sale, Avocatul Poporului nu se substituie autorităților publice", ceea ce înseamnă – ar putea însemna – că nu este o "autoritate publică", ci o **instanță** de stat (cuvânt folosit în lege) ce nu are putere de decizie. În lumina acestor reglementări, Avocatul Poporului nu ne apare ca o autoritate publică în sensul de „putere" – așa cum am definit-o mai înainte[109]. Spuneam, astfel, că „puterea" nu se încadrează într-o relație de subordonare ierarhică. Or, Avocatul Poporului prezintă rapoarte anual Parlamentului, ceea ce poate conduce la ideea unei subordonări față de acesta. Sigur, s-ar putea aminti obligațiile pe care le are, de exemplu, Guvernul „de a prezenta informații și documente cerute de Camera Deputaților și Senat" (art.111 din Constituție), de a răspunde la întrebări și interpelări (art.112 din Constituție) etc. Dar, acesta, integrat puterii executive, dispune de o „contrapondere", care constă în aceea că executivul poate determina dizolvarea Parlamentului (art.89 din Constituție).

Tocmai acest fapt – lipsa competenței de control asupra celorlalte autorități – ne împiedică să punem Avocatul Poporului „pe aceeași treaptă" cu celelalte autorități enumerate ca fiind „puteri" distincte, în conformitate cu criteriul funcției fundamentale pe care o realizează.[110]

O altă clasificare care poate și trebuie a fi făcută este aceea în:
1) autorități direct reprezentative, precum Parlamentul, Președintele României etc. și 2) autorități indirect reprezentative (derivate), precum Guvernul, Curtea Constituțională etc.

Potrivit cu nivelul la care funcționează distingem: a) autorități centrale, precum Parlamentul, Guvernul etc. și b) autorități locale, precum consiliile locale și

---

[108] Legea nr.35/1997 publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.48 din 20 martie 1997.

[109] Vezi supra, p.70.

[110] Totuși, noile competențe atribuite Avocatului Poporului prin revizuirea Constituției – sesizarea Curții Constituționale pentru efectuarea controlului anterior al constituționalității legii, ridicarea excepției de neconstituționalitate a legilor și ordonanțelor etc. – ne pot conduce și pe noi la ... revizuirea aprecierilor. În noile condiții, va trebui să regândim conceptul, ținând cont de extinderea competențelor Avocatului Poporului.

primăriile[111]. Într-o concepţie care se doreşte integratoare, vom prezenta în continuare autorităţile din România, din perspectiva realizării celor trei funcţii fundamentale ale statului, şi anume: legislativă, executivă şi jurisdicţională.

---

[111] Exemplele noastre privind organele locale ne obligă însă la unele lămuriri. În general noţiunea de „putere publică" a fost utilizată în limbajul occidental primordial pentru desemnarea autorităţilor statale „superioare" – legiuitoare, executivă şi judecătorească (apoi „jurisdicţională") – făcându-se de regulă trimitere la autorităţile centrale. Consecinţa, pe planul stabilirii obiectului de studiu al Dreptului Constituţional, a constituit-o faptul că în astfel de manuale sunt analizate doar organele **centrale.** Uneori, însă, se abordează succint şi problema organelor locale, mai ales în lumina înfăptuirii principiului constituţional al autonomiei administrative.

O reflectare a acestei concepţii poate fi considerată, de exemplu, definiţia dată dreptului constituţional de către Jacques **Cadart**, care consideră această ramură ca „ansamblu al regulilor de drept care determină compoziţia, mecanismele şi competenţele puterilor **organelor superioare ale statului**" (s.n.) (Institutions politiques et droit constitutionnel, L.G.D.I., Paris, 1975, p.17).

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

TITLUL III
PARLAMENTUL ROMÂNIEI[112]

Capitolul I

Parlamentul României – organ reprezentativ suprem al poporului român şi unica autoritate legiuitoare a ţării

În articolul 61 alin.1 din Constituţia României se statuează că „Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român şi unica autoritate legiuitoare a ţării". Ambele afirmaţii necesită clarificări, cu atât mai mult cu cât unii autori o interpretează pe prima în sensul că Parlamentul „reprezintă de fapt numai pe cetăţenii români cu drept de vot", iar cea de a doua a fost contestată chiar în dezbaterile din Constituantă, de către unii membri ai acesteia[113].

Încercarea de a face o interpretare corectă a **articolului 61 alin.1, teza întâi**, trebuie, mai întâi, să coborăm acest text cu altele două, cuprinse tot în Constituţie, şi anume cu art.2, care prevede că suveranitatea este exercitată de popor prin organele sale reprezentative – deci **întregul** popor şi nu doar cei ce participă efectiv la alegeri – şi cu art. 69 care statuează: „în exercitarea mandatului, deputaţii si senatorii sunt în serviciul poporului", deci a **întregului popor, şi în acest caz**. De altfel, acest lucru se desprinde şi din analiza argumentelor noastre referitoare la scopul statului şi instituirea unor forme organizaţionale etatice în vederea atingerii lui. Sigur că interpretarea restrictivă[114] putea fi evitată dacă exista o prevedere expresă în acest sens, cum întâlnim, de exemplu, în

---

[112] Toate normele referitoare la Parlament, privite prin prisma interrelaţiilor dintre ele, formează „**dreptul parlamentar**", o subramură a dreptului constituţional. Într-o concepţie – care are în vedere **sensul restrâns al noţiunii** – acesta este privit ca ansamblu de reguli scrise sau cutumiare pe care le urmează membrii adunărilor parlamentare în comportamentul lor individual sau colectiv. Într-o altă viziune – care corespunde **sensului larg al noţiunii** – dreptul parlamentar este înţeles ca ansamblu al normelor juridice privitoare la parlament, deci regulile privind alcătuirea, organizarea, atribuţiile şi funcţionarea acestuia. (Cu privire la definirea dreptului parlamentar vezi: Mihai **Constantinescu**, Ioan **Muraru**, *Drept parlamentar*, Edit.Gramar, Bucureşti, 1994, p. 23 ş.u.).

[113] Vezi Dan **Ciobanu**, Victor **Duculescu**, *op.cit.*, p. 124.

[114] Dacă în acest context singura interpretare corectă ni se pare cea de mai sus – "Parlamentul reprezintă întregul popor" – într-un alt context, cum ar fi, de exemplu, cel al raporturilor dintre electorat şi aleşi – cea de a doua interpretare – "Parlamentul reprezintă pe cetăţenii cu drept de vot" – ni se pare corectă. Numai că în acest caz trebuie să facem o distincţie clară între ideea reprezentării – pe cine reprezintă parlamentarii – şi ideea scopului activităţii lor, ei fiind potrivit textelor constituţionale, "în serviciul poporului".

Constituția Bulgariei, unde se statuează: „Deputații nu reprezintă numai pe electorii lor, ci întregul popor" (art.61, alin.1).

În al doilea rând, tot în vederea clarificării sensului exact al primei afirmații cuprinse în art.58, trebuie să coborăm acest articol cu articolele 81, privind alegerea Preşedintelui României şi 121 care se referă la alegerea consiliilor locale si a primarilor. Acest lucru este necesar pentru a înțelege, pe de o parte, că Parlamentul nu este unicul organ **direct** reprezentativ şi, pe de altă parte, nevoia de a statua pe cale constituțională **locul pe care Parlamentul îl deține înlăuntrul sistemului organelor reprezentative.** Credem că acesta este rostul prevederilor amintite şi nu cel de a-i atribui „primul loc în rândul autorităților publice", cum se susține uneori[115]. Dacă admitem, şi trebuie să admitem, aşezarea principiului separației puterilor în stat la baza organizării politice a societății, nu ne este permis să subordonăm autoritățile una față de alta. Este adevărat că, în multe state unde se admite acest principiu se dă o pondere mai mare uneia sau alteia din autorități – mai mare pentru preşedinte în regimurile prezidențiale, mai accentuată pentru Parlament în regimurile parlamentare[116] etc. – dar acest lucru, care nu poate fi evitat, trebuia întotdeauna apreciat din perspectiva dinamicii reale a raporturilor dintre puteri.

Sigur că, şi în Constituția României, ca şi în constituțiile altor state guvernate de principii democratice, Parlamentul are un „statut juridic" ce reflectă doctrina constituțională clasică în care acesta era privit esențialmente ca **organ democratic reprezentativ**, ca autoritate **special** creată pentru exprimarea voinței politice a poporului şi, deci, ca un organ cheie al „maşinei constituționale". Dar, chiar de la

---

[115] Astfel, I. **Vida** afirmă că „**Adunarea Constituantă a României a consacrat Parlamentului... primul loc în rândul autorităților publice.** Această «aşezare» a puterii legiuitoare – continuă el – este rezultatul firesc nu numai al orânduirii raționale a instituțiilor unui stat a cărui formă de guvernământ este republicană, dar şi al naturii reprezentative a acestei autorități..." (s.n.) (*Constituția României – comentată şi adnotată*, p.133).

Două amendamente pot fi aduse acestor afirmații, după părerea noastră: 1.Nu în orice stat republican parlamentului îi este rezervat „primul loc", ştiut fiind că în cazul unui regim prezidențial sau mixt instituția prezidențială are un rol precumpănitor; 2. Aşa cum reiese din cele arătate de noi anterior, nu credem că Adunarea Constituantă a dorit să stabilească **o ierarhie** a puterilor publice la noi.

În sfârşit, merită a fi remarcat şi un alt fapt: în condițiile în care constituția unui stat rămâne îndelung neschimbată, raportul între puteri se poate modifica simțitor, balanța atârnând de o parte sau de alta şi în funcție de „autoritatea" (calitățile) titularilor puterii. (Vezi Genoveva **Vrabie**, *Drept constituțional şi instituții politice*, vol.I, p.129). „Între puteri – aşa cum remarca cândva J. F. Aubert – există o continuă competiție", efectul acesteia fiind modificarea „greutății lor specifice" în sistemul puterii, de la o etapă la alta.

[116] Referindu-se la Franța, la schimbarea regimului parlamentar instaurat de cea de a IV-a Republică cu un regim în care vioara întâi să fie Preşedintele Republicii, Paul Bastid îşi intitula foarte sugestiv un articol: "Restaurer l'exécutif c'est bien, humilier le Parlement c'est inutile". (Cf. Didier **Maus**, *Le Parlement sous la Ve République*, 3ème édition, PUF, Paris, 1996, p.3)

adoptarea primelor constituţii, „jocul politic" a fost astfel regizat încât să se armonizeze teoria aceasta privind locul parlamentului în sistemul puterilor de stat cu cea privind separaţia puterilor în stat. De aceea credem că şi la noi azi trebuie manifestată aceeaşi grijă. Parlamentul „organ reprezentativ suprem al poporului", este el însuşi supus legilor, abaterea de la lege sau încălcarea ei fiind sancţionată îndeosebi pe calea controlului constituţionalităţii legilor, dar nu numai. Parlamentul nu este " puterea", ci una din puterile care realizează conducerea politică a societăţii, fiind integrat sistemului controlului reciproc.

În ceea ce priveşte cea de a doua teză a art.58 alin.1 din Constituţie - **Parlamentul este unica autoritate legiuitoare a ţării** – trebuie, de asemenea, să facem **unele precizări.** Mai întâi trebuie subliniat faptul că activitatea normativă este proprie şi altor autorităţi. Astfel, Guvernul poate adopta ordonanţe şi hotărâri cuprinzând norme juridice (art.108 din Constituţie), Preşedintele României adoptă decrete, care şi ele pot avea, uneori, caracter normativ, autorităţile administrative, prin care se înfăptuieşte autonomia locală, pot adopta nişte reguli juridice obligatorii în unităţile administrativ-teritoriale unde îşi desfăşoară activitatea etc. Dar, toate aceste izvoare de drept trebuie să fie conforme cu legea, cerinţă ce derivă din faptul că „parlamentul este unica autoritate legiuitoare a ţării". Principiul statului de drept şi principiul legalităţii impun această „ierarhie". În al doilea rând, adoptarea unei legi este „opera comună" a legislativului şi executivului, în multe cazuri iniţiativa legislativă pornind de la acesta, iar legea în forma ei finală putând „să poarte amprenta intervenţiei" Preşedintelui Republicii care o poate trimite spre rediscutare Parlamentului sau a Curţii Constituţionale care a efectuat controlul de constituţionalitate. În sfârşit, sunt legi ce nu intră în vigoare decât după aprobarea lor de către popor prin referendum, precum cele de revizuire a Constituţiei (art.151, alin.3 din Constituţie), fapt pentru care artizanul acesteia nu mai este **numai** Parlamentul. Dar, nu am putea trage de aici concluzia – la care ajung unii autori[117] – că „Parlamentul nu este unica autoritate legiuitoare a ţării". Faptul că poporul are drept de iniţiativă legislativă (art.73 şi 150)[118], că poate fi consultat prin referendum în probleme de interes naţional (art.90)[119] sau poate fi (trebuie să fie) chemat să aprobe prin referendum o lege constituţională, nu ne poate conduce la concluzia că este „o autoritate" legislativă. Când Constituţia conferă Parlamentului această autoritate, (competenţă legislativă) stabileşte şi „căile" exercitării ei, stabilind reguli precise cu privire la iniţiativa legislativă, dezbaterea proiectelor de legi, numărul de voturi cu care se adoptă etc. etc. „A adopta o lege" înseamnă şi „putere" şi „tehnică" (proceduri). Rămânem deci la concluzia că aprecierea Parlamentului ca **unică** autoritate legiuitoare

---

[117] Vezi Dan **Ciobanu** şi Victor **Duculescu**, *op.cit.*, p.124.

[118] Textele la care facem trimitere în continuare sunt din Constituţie.

[119] Posibilitatea consultării poporului prin referendum – în aplicarea art. 90 din Constituţie – şi în probleme care ţin de competenţa legiuitorului constituie o chestiune controversată, căreia îi va da o rezolvare, probabil, viitoarea lege organică privind referendumul. (Vezi, de exemplu, F.**Vasiliu**, în *Constituţia României – comentată şi adnotată*, p. 205)

vine în contradicție cu textele constituționale referitoare la competențele pe care le au celelalte organe în acest domeniu. O clarificare a textului amintit se impune şi pentru înțelegerea corectă a noțiunii de lege care aici este utilizată în sens tehnico-juridic, de act normativ ce provine de la organul legiuitor al țării, elaborat în forme prestabilite şi care se bucură de supremație față de toate celelalte izvoare ale dreptului[120].

De asemenea am vrea – în interpretarea art.61 – să mai insistăm şi asupra unui alt aspect, cel privitor la **competența Parlamentului**, fapt ce presupune coroborarea textelor cuprinse aici cu alte texte constituționale, în special cu cele referitoare la atribuțiile Preşedintelui României (art.89-94), la învestirea Guvernului (art.103 alin.2 şi 3) şi la numirea judecătorilor de la Curtea Constituțională (art.142). O analiză fie şi sumară a acestora ne dezvăluie faptul că **organul reprezentativ suprem nu este numai o autoritate legiuitoare, nu are şi nu exercită doar funcția legislativă ci şi multe alte funcții de altă natură, dar care nu-i sunt atribuite cu titlu principal**[121].

Capitolul II

Constituirea Parlamentului

Secțiunea I

Votul şi eligibilitatea

Aşa cum se prevede în art.62 alin.1 din Constituția României, Camera Deputaților şi Senatul sunt alese prin vot universal, egal, direct, secret şi liber exprimat, potrivit legii electorale. În conformitate cu această lege – nr.68 din 16 iulie 1992[122]-, deputații şi senatorii se aleg în circumscripții electorale pe bază de scrutin de listă şi de candidaturi independente, potrivit **principiului reprezentării proporționale** (art.3 alin.1)[123]. Devine deputat sau senator cetățeanul român care, în urma alegerilor, câştigând un mandat[124], este declarat ales, potrivit legii electorale, sub condiția validării.

---

[120] Vezi Genoveva **Vrabie**, *Teoria generală a dreptului*, p.41.

[121] **Alte constituții fac o enumerare a atribuțiilor parlamentului din care putem deduce cu uşurință natura** lor deosebită (exemplu, Constituția Ungariei din 21 august 1989 – art.19), sau precizează ce altă competență are acesta în afară de cea legislativă. (Vezi, de exemplu, art.62 al Constituției Bulgariei din 12 iulie 1991).

[122] Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.164 din 16.VII.1992. Modificată prin O.U. nr.63/2000, O.U. nr.129/2000, O.U. nr.165/2000, O.U. nr. 212/2000, Legea nr.286/2003 şi Legea nr.14/2003 (privind partidele politice).

[123] Cu privire la acest "principiu" două precizări se impun: una cu privire la limbaj şi una pe fondul problemei.

1) **În privința limbajului**, foarte variat de altfel, trebuie să arătăm că, ocupându-se de aceleaşi probeleme, unii vorbesc de "tipuri de sisteme electorale", dând un alt înțeles sintagmei "tipuri de scrutin" (vezi, de exemplu, Ioan **Vida**, *Scrutinul majoritar în circumscripția cu mai multe mandate*, în "Sisteme electorale contemporane", Regia autonomă "Monitorul Oficial",

Bucureşti, 1996, p.31), iar alţii pun semn de egalitate între "sistem electoral", "mod de scrutin" şi "principiu electoral". În clarificarea acestor concepte, prof. Antoine **Pantélis** subliniază faptul că **sintagma "sistem electoral" are atât un sens larg** – de "drept electoral", de totalitate a regulilor privind drepturile politice şi realizarea lor – **cât şi un sens restrâns**, de "metodă de repartizare a locurilor după numărul de voturi obţinute". (Introducere la volumul "Les régimes éléctoraux des pays de l'Union Européenne", vol. II, editat sub conducerea lui Antoine Pantélis şi Stephanos Koutsoubinas, Esperia Publication Ltd., Londra, aprilie 1998, p.12)

2) **În privinţa fondului**, trebuie să arătăm că **în lume sunt, în general, acceptate trei sisteme electorale** sau moduri de scrutin: a) **majoritar**, b) **proporţional** şi c) **mixt**. Aşa cum preciza profesorul amintit, "alegerea de principiu a modului de scrutin, majoritar sau proporţional, se pare că a fost acceptată de totalitatea sau quasitotalitatea forţelor politice din fiecare ţară, dezbaterea politică şi doctrinară, acolo unde este cazul, situându-se în interiorul modului de scrutin (...), şi referindu-se asupra vechii dileme: guvernăminte puternice şi omogene în limitele unei proporţionalităţi rezonabile sau căutarea unei reprezentativităţi optimale cu pericolul fărâmiţării forţelor politice" (*op.cit.*, p.12).

Dacă această aserţiune este valabilă în general pentru democraţiile consolidate, **pentru statele ex-socialiste** situaţia se prezintă, deocamdată, diferit. Toate aceste state şi-au schimbat sistemul electoral după 1989, dar soluţiile adoptate sunt foarte variate. **O serie de state s-au oprit la sistemul reprezentării proporţionale**, precum Bulgaria, Estonia, România şi Slovenia. **Altele au adoptat sistemul majoritar**, cu unul sau două tururi de scrutin, precum Belarus, Letonia, Macedonia, Moldova, Polonia (în cazul Senatului) şi Ucraina. În sfârşit, **altele au adoptat sisteme mixte**, precum Albania, Ungaria, Lituania, Polonia (în cazul dietei).

Trebuie, de asemenea, precizat şi faptul **că în cadrul fiecărui sistem distingem diferite modalităţi de scrutin. În sistemul majoritar există scrutinul uninominal, scrutinul plurinominal**, ambele putând fi practicate într-unul sau două tururi, **precum şi scrutinul practicat prin vot alternativ. În sistemul reprezentării proporţionale, scrutinul de listă se diferenţiază în funcţie de modul de repartizare a locurilor în parlament, principalele formule fiind: metoda celor mai mari resturi, metoda celei mai mari medii, metoda Hondt, metoda unui singur vot nontransferabil, metoda votului cumulativ ori a votului limitat.** (Ioan Vida, *op. cit.*, p.31-32).

Şi în sfârşit, **o ultimă precizare**: în Constituţia noastră nu este prevăzut sau consacrat un anume „principiu" sau „sistem" – al reprezentării proporţionale, majoritar sau mixt – acest lucru fiind lăsat pe seama legii organice. **În alte state, precum majoritatea celor ce fac parte din Uniunea Europeană, modul de scrutin a fost erijat în normă constituţională.** (Doar Germania, Franţa, Italia, Marea Britanie şi Grecia nu au procedat astfel). Constituţiile a zece state din U.E. conţin azi, într-o formă sau alta, o referinţă la sistemul proporţional. Este o modalitate de a scoate această materie din competenţa legiuitorului ordinar. Simpla referire la „principiul reprezentării proporţionale" împiedică legislatorul să opteze pentru unul din celelalte două sisteme: majoritar sau mixt. (Vezi şi A. **Pantelis**, *op.cit.*, p.17)

[124] Repartizarea şi atribuirea mandatelor de deputat sau senator se realizează în două etape: la nivelul fiecărei circumscripţii electorale şi la nivel de ţară, potrivit art.66 alin.4, 5 şi 6 din Legea 68/1992, articol modificat – în privinţa pragului electoral – care acum este, după caz, între 5 şi 10% – prin O.U. nr.129 din 30 iunie 2000.

Dacă regula o constituie **alegerea** deputaţilor, marea majoritate a locurilor în Parlament fiind astfel distribuite, în mod excepţional – şi anume în condiţiile prevăzute de art.62, alin.2 din Constituţie – aceştia pot fi şi **desemnaţi**. În acest sens, în textul amintit se prevede: „organizaţiile cetăţenilor aparţinând minorităţilor naţionale, care nu întrunesc în alegeri numărul de voturi pentru a fi reprezentate în Parlament, au dreptul la câte un loc de deputat, în condiţiile legii electorale". Deci Constituţia permite reprezentarea distinctă în Camera Deputaţilor a organizaţiilor cetăţenilor aparţinând minorităţilor naţionale care nu au obţinut măcar un mandat prin scrutin. Este o soluţie legislativă care asigură participarea la guvernare a cetăţenilor care aparţin minorităţilor naţionale şi care nu reuşesc prin alegeri să obţină un mandat de deputat. Dar, cetăţenii unei minorităţi naţionale pot fi reprezentaţi numai de către o singură organizaţie, potrivit detaliilor stabilite de Legea nr.68/1992[125].

Votul este instrumentul juridic al învestiturii cu prerogativele legale a membrilor celor două Camere ale Parlamentului.

Dobândirea şi exercitarea dreptului de vot sunt condiţionate – potrivit art.36 din Constituţia României – de îndeplinirea câtorva **exigenţe**: 1) Acest drept este prevăzut numai pentru cetăţenii români, fiind un drept subiectiv exclusiv politic; 2) Vârsta de la care o persoană are capacitatea de a alege este cea de 18 ani – împliniţi, în conformitate cu cerinţele Legii nr.68/1992, până în ziua alegerilor[126]; 3) Persoana respectivă trebuie să aibă aptitudini intelectuale, adică discernământul necesar pentru a aprecia semnificaţia votului şi importanţa exercitării acestui drept atât pentru societate

---

[125] **În art.4 al acestei legi se prevede:** (1) Organizaţiile cetăţenilor aparţinând unei minorităţi naţionale, legal constituite, care nu au obţinut în alegeri cel puţin un mandat de deputat ori de senator, au dreptul, împreună, ... la un mandat de deputat, dacă au obţinut, pe întreaga ţară, un număr de voturi egal cu cel puţin 5% din numărul mediu de voturi valabil exprimate pe ţară pentru alegerea unui deputat.

(2) Organizaţiile cetăţenilor aparţinând minorităţilor naţionale care participă la alegeri sunt echivalente juridic, în ce priveşte operaţiunile electorale, cu partidele politice.

(3) Beneficiază de prevederile alin.(1) şi organizaţiile cetăţenilor aparţinând minorităţilor naţionale care au participat la alegeri pe lista comună a acestor organizaţii; în acest caz, dacă nici un candidat de pe lista comună nu a fost ales, se va atribui pentru toate organizaţiile care au propus lista un mandat de deputat, cu respectarea prevederilor alin.(1).

(4) Prevederile alin.(3) nu se aplică organizaţiei cetăţenilor aparţinând minorităţilor naţionale care a participat la alegeri pe listă comună cu un partid sau altă formaţiune politică ori atât pe liste comune, potrivit alin.(3), cât şi pe listele exclusiv proprii.

(5) Mandatul de deputat atribuit potrivit alin.(1) sau (3) se acordă peste numărul total de deputaţi rezultat din norma de reprezentare."

[126] La noi vârsta majoratului civil coincide cu vârsta la care se acordă dreptul de vot. În alte state, aceasta din urmă este superioară, precum în Austria, Suedia (19 ani), Elveţia, Japonia, Norvegia (20 de ani), Turcia, Islanda (22 de ani) etc.

De asemenea, trebuie precizat că în unele state vârsta la care se acordă drept de vot pentru Senat (acolo unde există) este mai mare decât pentru cealaltă Cameră.

cât şi pentru sine; ca urmare nu au drept de vot debilii şi alienaţii mintali puşi sub interdicţie judecătorească; 4) Persoana trebuie să aibă aptitudini morale, adică să nu fi fost condamnată prin hotărâre judecătorească definitivă la pierderea drepturilor electorale.

Dreptul de a fi ales este condiţionat, în principiu, de aceleaşi exigenţe pentru ambele Camere ale Parlamentului, cu o singură excepţie referitoare la vârstă. Astfel, potrivit art.40 combinat cu art.16 alin.3, au dreptul de a fi aleşi cetăţenii români cu drept de vot care au cetăţenie şi domiciliul în ţară, dacă nu le este interzisă asocierea în partide politice, potrivit art.40 alin.3[127]. Candidatul trebuie să fi împlinit, până în ziua alegerilor inclusiv, vârsta de cel puţin 23 ani, pentru a fi ales în Camera Deputaţilor şi vârsta de cel puţin 33 de ani pentru a fi ales în Senat[128]. Anterior revizuirii Constituţiei, nu puteau fi aleşi decât cei ce aveau **numai** cetăţenia română, iar vârsta cerută pentru a candida pentru un post de senator era de 35 ani.

Secţiunea II

Alegerile

1. Listele electorale. Exercitarea dreptului de vot se face potrivit unor norme legale, toate drepturile electorale – cele principale şi cele accesorii – fiind orientate în scopul constituirii legale a autorităţii legislative a ţării şi exprimării voinţei reale a celor chemaţi la urne.

Fiecare cetăţean cu drept de vot este înscris într-o listă electorală. Există două categorii de liste electorale: 1. permanente şi 2. speciale.

Listele permanente se întocmesc pe localităţi de către Ministerul de Interne prin formaţiunile de evidenţă a populaţiei şi cuprind pe toţi cetăţenii cu drept de vot care locuiesc aici.[129] Ele se actualizează în fiecare an, fiind radiate persoanele care şi-au pierdut cetăţenia română sau care au fost decăzute din drepturile politice, precum şi cele decedate. Odată cu schimbarea domiciliului se face înscrierea în lista localităţii respective.

Listele electorale speciale se întocmesc pentru cei ce votează în condiţiile prevăzute de art.19 şi 20 din Legea nr.68/1992, care se referă la militari, la studenţii de la cursurile de zi, la elevii cu drept de vot, la cei aflaţi în străinătate etc.

---

[127] Nu pot face parte din partide politice, potrivit prevederilor acestui articol, judecătorii Curţii Constituţionale, avocaţii poporului, magistraţii, membrii activi ai armatei, poliţiştii şi alte categorii de funcţionari publici stabilite prin lege organică.

[128] În alte state, vârsta minimă pentru a fi candidat este diferită. Ea variază între 18 şi 40 de ani, fiind de multe ori ridicată pentru candidaţii la Camera Superioară. (Vezi *Les parlements dans le monde, Recueil de données comparatives*, 2ème éd., vol. I, Bruylant, Bruxelles, 1986, Tableau 2 A.)

[129] Anterior Ordonanţei de urgenţă nr.63/2000, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.240 din 31 mai 2000, care a modificat Legea nr.68/1992, listele erau întocmite de către primari.

Fiecare alegător este înscris într-o singură listă, având dreptul, în cazul omisiunilor, înscrierilor greşite, erorilor etc., a face întâmpinări şi contestaţii (art.12 alin.1 şi 2).

Listele electorale constituie proba unora din operaţiunile electorale: 1) pe baza lor se stabileşte numărul de alegători; b) pe baza lor se calculează numărul celor ce au participat la vot şi deci procentul absenteismului; c) pe baza listelor electorale se realizează controlul participării la vot pentru a se preveni votul plural.

2. Cărţile de alegător sunt prevăzute de art.14-17 din Legea 68/1992[130], în care se stabileşte regula exercitării dreptului de vot pe baza acestora, pentru cetăţenii români aflaţi în ţară. Un alegător nu poate primi decât o carte de alegător. Cărţile de alegător sunt permanente, valabile pentru toate consultările electorale **cu caracter naţional**, potrivit numărului de scrutine prevăzute în cuprinsul lor, şi se eliberează alegătorilor înscrişi în listele electorale permanente ale localităţii în care domiciliază. Ele se eliberează de către Ministerul Administraţiei şi Internelor şi în cazul erorilor legate de întocmirea şi eliberarea cărţilor de alegător se pot face întâmpinări şi contestaţii, pentru apărarea drepturilor şi a intereselor legitime cărora le-au dat expresie noile reglementări privind alegerile.

3. Circumscripţiile electorale[131] reprezintă delimitările geografice ale corpului electoral, la noi corespunzător unităţilor administrativ-teritoriale judeţene, respectiv municipiului Bucureşti. **Numărul deputaţilor şi al senatorilor** ce vor fi aleşi se determină prin raportarea numărului de locuitori ai fiecărei circumscripţii electorale la normele de reprezentare stabilite potrivit legii[132], la care se adaugă un loc de deputat sau

---

[130] Reglementările privind cărţile de alegător au suferit unele modificări prin Ordonanţa de urgenţă nr.212/2000, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.594 din 22 noiembrie 2000.

[131] Numerotarea circumscripţiilor electorale şi numărul de deputaţi şi senatori ce urmează a fi aleşi în fiecare circumscripţie electorală se aprobă de Guvern, o dată cu stabilirea datei alegerilor (Vezi modificarea art.6 alin.3 din Legea nr.68/1992 prin Ordonanţa de urgenţă nr.63/2000).

[132] Norma de reprezentare pentru alegerea Camerei Deputaţilor este de un deputat la 70.000 locuitori, iar pentru alegerea Senatului este de un senator la 160.000 locuitori, conform art.3 alin.2 şi 3 din Legea pentru alegerea Camerei Deputaţilor şi Senatului. (Legea nr. 68/1992)

Comisia de redactare a proiectului de Constituţie a propus ca numărul deputaţilor şi al senatorilor să fie înscris în Constituţie, într-o primă variantă optându-se pentru un număr de 260 deputaţi şi 130 senatori. Unii membri ai Constituantei au propus fie fixarea unui număr minim şi a unui număr maxim de deputaţi şi senatori, fie determinarea numărului acestora prin raportare, înainte de alegeri, la 100.000 de locuitori pentru un deputat şi 300.000 locuitori pentru un senator. S-a pornit, în toate aceste amendamente, de la ideea **reducerii numărului parlamentarilor** în raport cu cel al Adunării Constituante şi de la ideea de a ne apropia de nivelul normei de reprezentare practicate în ţări cu o populaţie aproximativ egală cu cea a României, ceea ce are drept consecinţă reducerea costurilor vieţii parlamentare, lucru care nu s-a putut realiza nici prin

de senator pentru ceea ce depăşeşte jumatatea normei de reprezentare, fără ca numărul deputaţilor să fie mai mic de 2. De asemenea, se adaugă deputaţii desemnaţi potrivit art.4 din Legea nr.68/1992, de către organizaţiile cetăţenilor aparţinând minorităţilor naţionale. Astfel, Camera Deputaţilor rezultată din scrutinul de la 27 septembrie 1992 cuprins 328 deputaţi aleşi, 13 deputaţi desemnaţi, iar Senatul ales la aceeaşi dată cuprins 143 de senatori. Camera Deputaţilor formată pe baza alegerilor din noiembrie 1996 cuprindea 324 deputaţi şi 15 reprezentanţi ai minorităţilor naţionale, iar Senatul era format din 143 de membri (senatori). După scrutinul din 2000, în Camera Deputaţilor sunt 327 deputaţi, plus 18 reprezentanţi ai minorităţilor naţionale, iar Senatul are 140 de membri.

4. Secţiile de votare se organizează în comune, oraşe şi municipii, în general în raport de numărul locuitorilor. Dar, ele pot fi constituite şi după alte criterii, precum distanţa până la locul secţiilor de votare, situaţia specială a unor categorii de alegători- studenţi, elevi, militari etc., persoane aflate în călătorii, invalizi, bătrâni, persoane care lucrează pe lângă misiunile diplomatice şi consulare din străinătate etc.

Delimitarea secţiilor se face, potrivit regulilor înscrise în legea electorală, de către primarii comunelor, oraşelor, municipiilor şi subdiviziunilor administrativ-teritoriale ale municipiilor, iar numerotarea se face de către prefecţi (art.22 alin.1 şi 3, modificat prin O.U. nr.63/2000).

5. Birourile electorale[133] se instituie – potrivit art.23 al Legii nr.68/1992, modificat prin ordonanţa amintită şi prin Legea nr. 286/2003 –, pentru organizarea şi desfăşurarea **fiecărei** campanii electorale şi a fiecărui scrutin.

Prin Legea nr.286/2003 s-a creat o formă organizaţională nouă – **Autoritatea Electorală Permanentă** – care are ca scop asigurarea condiţiilor logistice necesare aplicării întocmai a dispoziţiilor legale privitoare la exercitarea dreptului de vot, precum şi a condiţiilor corespunzătoare pentru buna desfăşurare a operaţiunilor electorale. Este o instituţie administrativă autonomă, cu competenţă generală, care asigură, la nivel naţional, aplicarea unitară, **în intervalul dintre două perioade electorale**, a dispoziţiilor legale privitoare la organizarea şi desfăşurarea alegerilor, urmăreşte şi sprijină dotarea cu logistica necesară acestora, precum şi realizarea operaţiunilor specifice, în intervalul dintre două perioade electorale (perioada electorală fiind intervalul de timp care începe cu data aducerii la cunoştinţă publică a datei alegerilor şi se încheie o dată cu comunicarea oficială a rezultatului scrutinului).

---

revizuirea Constituţiei, ţara noastră având un număr mult mai mare de deputaţi decât multe din ţările ce au aceeaşi populaţie.

[133] Aceste forme organizaţionale sunt **comisii independente de puterea executivă**, aşa cum preciza prof. T.**Drăganu** (*Drept constituţional şi instituţii politice*, Tratat elementar, vol. II, Lumina Lex, Bucureşti, 1998, p. 41).

[135] Vezi Legea partidelor politice, nr.14/2003, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.25 din 17 ianuarie 2003.

Biroul Electoral Central, birourile electorale de circumscripţie birourile electorale ale secţiilor de votare şi oficiile electorale organizate la nivelul sectoarelor municipiului Bucureşti sunt constituite din **magistraţi** (la nivel de secţie fiind admişi în general juriştii, şi nu neapărat magistraţii) şi **reprezentanţi ai partidelor**, formaţiunilor politice şi coaliţiilor acestora care participă la alegeri.[135]

În constituirea Biroului Electoral Central mai intră, în afară de judecători şi membri de partid şi Preşedintele Autorităţii Electorale Permanente.[136]

Biroul Electoral Central veghează la actualizarea listelor electorale, urmăreşte aplicarea dispoziţiilor legale privitoare la alegeri în întreaga ţară, rezolvă unele întâmpinări şi contestaţii prevăzute de lege, primeşte de la birourile electorale de circumscripţie procesele-verbale cuprinzând numărul de voturi valabil exprimate pentru fiecare listă de candidaţi şi constată dacă există partide care nu au întrunit după caz 5 până la 10% din voturile exprimate în mod valabil pe întreaga ţară, verifică şi înregistrează rezultatul alegerilor, însumează pe ţară voturile neutilizate pentru fiecare partid care îndeplineşte pragul electoral şi asigură repartizarea centralizată şi desfăşurarea pe circumscripţii electorale, a mandatelor ce li se cuvin, atestă atribuirea unui mandat de deputat în condiţiile prevăzute de art.4 şi eliberează certificatul doveditor al deputatului desemnat astfel.

Birourile electorale de circumscripţie înregistrează candidaturile depuse în circumscripţia respectivă, face publicaţiile şi afişările prevăzute de lege, rezolvă întâmpinări şi contestaţii, date de lege în competenţa lor, distribuie birourilor electorale ale secţiilor de votare buletinele de vot, ştampila de control şi ştampila cu menţiunea „votat", totalizează rezultatul alegerilor de la secţiile de votare şi, în conformitate cu cerinţele prevăzute în art.27, lit."g", eliberează certificatul doveditor senatorilor si deputaţilor aleşi, înaintează Biroului Electoral Central procesele verbale referitoare la rezultatul alegerilor, precum şi întâmpinările, contestaţiile şi procesele-verbale primite de la secţiile de votare.

Birourile electorale ale secţiilor de votare conduc operaţiunile de votare, numără voturile, consemnează rezultatele, rezolvă întâmpinările referitoare la propria activitate, înaintează birourilor electorale de circumscripţie procesele-verbale cuprinzând rezultatele votării şi predau judecătoriei locale, cu proces-verbal, buletinele de vot întrebuinţate şi necontestate, cele anulate, ştampilele etc.

6. Candidaturile. Propunerile de candidaţi se fac pe circumscripţii electorale, în condiţiile prevăzute de lege, de către partidele şi formaţiunile politice care participă la alegeri.[137] De asemenea, legea prevede şi participarea candidaţilor independenţi, pe baza

---

[136] În acest sens Legea prevede că "Biroul Electoral Central este alcătuit din 7 judecători ai Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie, Preşedintele Autorităţii Electorale Permanente şi 15 reprezentanţi ai partidelor politice şi alianţelor acestora care participă la alegeri".

[137] În acest sens, în art.2 al Legii partidelor politice se prevede: "Prin activitatea lor partidele politice promovează valorile şi interesele naţionale, pluralismul politic; contribuie la

listei de susţinători[138]. Nu pot candida persoanele care nu întrunesc condiţiile prevăzute de art.37 din Constituţia României. Unii conducători ai administraţiei locale prevăzuţi de art.34 alin.2 din legea electorală (prefecţi, subprefecţi etc.) nu pot candida în circumscripţiile în care şi-au exercitat funcţia în ultimele 6 luni. Birourile electorale de circumscripţie examinează respectarea condiţiilor legale pentru ca o persoană să poată candida şi înregistrează candidaturile. Candidaturile pot fi contestate în condiţiile şi în termenele prevăzute de lege (art.36).

7. Campania electorală începe în momentul aducerii la cunoştinţă publică a datei alegerilor şi se încheie cu 2 zile înainte de ziua votării. Ea prezintă o deosebită importanţă atât pentru partide, pentru formaţiunile politice aflate în competiţie, cât şi pentru electorat. Este etapa în care sunt prezentate programele guvernamentale, sunt cristalizate opţiunile corpului electoral, sunt evaluate critic rezultatele guvernării precedente şi sunt apreciate promisiunile partidelor ce urmează să propună candidaţi. În perioada campaniei electorale sunt valorificate drepturile politice constituţionale, în special libertatea conştiinţei, libertatea de exprimare, dreptul la informaţie, libertatea întrunirilor, dreptul de asociere etc. Toate organizaţiile sociale, toţi cetăţenii trebuie ca în această perioadă să aibă dreptul de a-şi exprima opiniile, în mod liber şi fără nici o discriminare. Legea stabileşte o serie de obligaţii pentru primari în sensul asigurării condiţiilor de exercitare a acestor drepturi, precum stabilirea locurilor pentru afişaj în mod egal, fără discriminare tuturor partidelor, accesul la serviciile publice de radio şi televiziune etc.

8. Desfăşurarea votării are loc potrivit dispoziţiilor cuprinse în Capitolul VIII al Legii 68/1992. Regulile stabilite au ca scop crearea condiţiilor pentru exprimarea liberă a opţiunilor politice, prevenirea unor abuzuri, a unor ilegalităţi, crearea unor suspiciuni sau a unor situaţii ambigue. Pentru încălcarea drepturilor sau a intereselor legitime strâns legate de operaţiunile de votare legea prevede posibilitatea pentru cetăţeni de a face întâmpinări şi contestaţii şi obligaţia organelor competente de a le rezolva în termene precis stabilite. Tot în scopul desfăşurării corecte şi legale a alegerilor, legea stabileşte o serie de contravenţii pentru unele fapte, – precum înscrierea

---

formarea opiniei publice, **participă cu candidaţi în alegeri** şi la constituirea unor autorităţi publice şi stimulează participarea cetăţenilor la scrutinuri, potrivit legii". (s.n.)

[138] În acest sens, în art.5 alin.5 din Legea nr.68/1992 se prevede: „Candidatul independent poate participa la alegeri numai individual şi dacă este susţinut de cel puţin 0,5% din numărul total al alegătorilor înscrişi în listele permanente ale localităţilor situate în circumscripţia electorală în care candidează. Nu se admit candidaturi independente pe listele de candidaţi depuse de partide şi nici liste de candidaţi independenţi."

Sistemul prezentărilor individuale se întemeiază pe ideea că, din moment ce legea recunoaşte unui cetăţean dreptul de a fi ales, este logic ca el să îl poată exercita după libera sa apreciere, fără să fie necesar să aibă concursul unor partide politice sau altor grupări. Dar, aşa cum preciza prof. T. Drăganu, în practică acest sistem este greu de realizat. Este şi motivul pentru care, în unele ţări se interzice orice prezentare individuală a candidatului, precum în Germania federală, în cazul listelor pe ţările membre, în Austria, Brazilia etc. (T. **Drăganu**, *op.cit.*, vol. II, p. 45)

unei persoane în mai multe liste, distrugerea listelor electorale etc., şi incriminează altele ca infracţiuni, precum împiedicarea liberului exercițiu al dreptului de a alege sau de a fi ales, violarea secretului votului, promisiunea, oferirea sau darea de bani ori de alte foloase în scopul determinării alegătorului să voteze, atacul prin orice mijloace asupra localului secției de votare, furtul urnei sau al documentelor electorale etc.

Secţiunea III

Întrunirea Camerelor nou alese şi constituirea lor legală

Aşa cum reiese din cele arătate anterior, repartizarea şi atribuirea mandatelor de deputat şi de senator se face în două etape: la nivelul fiecărei circumscripții electorale şi la nivel de țară. Biroul Electoral Central încheie, separat, câte un proces-verbal pentru Camera Deputaților şi Senat privind toate operațiunile electorale, centralizarea voturilor, constatarea rezultatului alegerilor şi atribuirea mandatelor. Procesele-verbale se înaintează Camerelor în vederea validării alegerilor[139]. Biroul Electoral Central trebuie să publice rezultatul acestora în presă şi în Monitorul Oficial al României în termen util, pentru respectarea prevederilor articolului 63 alin.3 din Constituție, potrivit cărora „Parlamentul nou ales se întruneşte la convocarea Preşedintelui României, în cel mult 20 de zile de la alegeri". Deci, **„întrunirea legală a Camerelor are loc pe data stabilită în actul de convocare, emis de Preşedintele României**. Clarificarea aceasta prezintă importanță pentru a putea determina, pe de o parte, **momentul exact când parlamentarii intră în exercițiul mandatului**" (art.70 alin.1) şi, pe de altă parte, data până la care poate fi prelungit mandatul Camerelor în funcțiune la data alegerilor (art.63 alin.4).

Dar **exercițiul mandatului** deputaților nou aleşi **este condiționat de validarea lui**; mandatul deputatului nu este deplin decât în urma validării sale. Această operațiune nu este reglementată de Constituție, ci de regulamentele Camerelor. Astfel, în regulamentele ambelor Camere întâlnim regula potrivit căreia **o Cameră este legal constituită după validarea a două treimi din mandatele de deputat sau senator**, după caz. Deci, până la validarea a două treimi din mandate, cel ales este parlamentar sub rezerva validării mandatului. Titlul juridic de ales este dobândit odată cu proclamarea rezultatelor definitive ale alegerilor. Este şi motivul pentru care art.196 al Regulamentului Camerei Deputaților stabileşte că „după validarea mandatelor, deputaților li se eliberează legitimația de membru al Camerei Deputaților...".

---

[139] În unele state, validarea alegerilor parlamentare nu este încredințată Camerelor ci altor organe. Astfel, de exemplu, în Noua Zeelandă această competență revine autorităților judiciare (*Les parlements dans le monde*, vol. I, p.51), în Germania Tribunalului Constituțional, în Franța Consiliului Constituțional etc.

Capitolul III

Mandatul parlamentar

Secţiunea I

Natura juridică şi durata mandatului parlamentar

În dreptul privat mandatul constituie un contract în baza căruia o persoană (mandatar) se obligă să îndeplinească un act ori să efectueze o activitate pe seama unei alte persoane de la care a primit însărcinarea (mandant)[140]. **În dreptul public mandatul semnifică o funcţie publică** cu care titularul este investit prin alegeri, drepturile şi obligaţiile acestuia fiind stabilite de lege. În virtutea acestei funcţii publice fiecare pralamentar, reprezentant al naţiunii (al întregului popor) concură la exercitarea suveranităţii naţionale[141].

În sistemul nostru constituţional s-a optat pentru ***mandatul reprezentativ***. În acest sens, în **art.69** din Constituţie se statuează: „(1) În exercitarea mandatului deputaţii şi senatorii sunt în serviciul poporului. (2) Orice mandat imperativ este nul".

Fiecare parlamentar reprezintă naţiunea, poporul în întregul său, şi nu numai pe cei ce l-au ales. El nu poate fi revocat, după cum alegătorii dintr-o circumscripţie electorală nu pot impune deputatului ales ce decizii să ia în exercitarea mandatului său, cum sau ce trebuie să voteze. Deoarece fiecare parlamentar reprezintă naţiunea în întregul ei, mandatul parlamentar are o natură juridică specifică, neconfundându-se cu cel de drept civil. Spre deosebire de acesta, **mandatul parlamentar nu ia naştere printr-un contract.** Caracterele tradiţionale ale acestuia sunt: 1) **Mandatul este general**, în sensul că fiecare parlamentar reprezintă întreaga naţiune şi nu numai pe cei ce l-au ales; 2) **Mandatul este liber**, parlamentarul nefiind ţinut de opniile celor ce l-au ales, el îndeplinindu-şi obligaţiile potrivit propriei conştiinţe; 3) **Mandatul este irevocabil** şi 4) **Mandatul este definitiv**, voinţa parlamentarilor neputând fi pusă în discuţie, deoarece există prezumţia de conformitate a voinţei aleşilor cu voinţa poporului suveran.[142]

Durata mandatului parlamentar este prevăzută de Constituţie. În acest sens, în **art.63 alin.1** se precizează: „Camera Deputaţilor şi Senatul sunt alese pentru un mandat de 4 ani care se prelungeşte de drept în stare de mobilizare, de război*, de asediu sau de urgenţă, până la încetarea acestora. De asemenea, poate fi prelungit prin aplicarea

---

[140] Vezi art. 1532 Cod civil.

[141] Vezi Pierre **Avril** şi Jean **Gicquel**, *Lexique, Droit constitutionnel,* PUF, Paris, 1986, p.84.

[142] Vezi Didier **Maus**, *op.cit.*, p. 41-42.

* În legătură cu această prelungire a mandatului, în art.92 alin.4 se precizează: "În caz de mobilizare sau de război Parlamentul îşi continuă activitatea pe toată durata acestor stări, iar dacă nu se află în sesiune, se convoacă de drept în 24 de ore de la declararea lor."

prevederilor **art.93 alin.2** care se referă la situaţia instituirii stării de asediu sau stării de urgenţă de către Preşedintele României, caz în care Parlamentul se convoacă de drept în sesiune si „funcţionează pe toată durata acestora", durată care, practic, poate depăşi „cei 4 ani" prevăzuţi de art.63 alin.1. O situaţie similară – de depăşire a duratei de 4 ani – poate interveni şi atunci când întrunirea legală a noului Parlament se realizează ulterior împlinirii celor 4 ani, vechiul Parlament prelungindu-şi mandatul, conform **art.63 alin.4**[143]. Soluţia prevăzută de acest text este însă criticabilă, având în vedere, pe de o parte, situaţia de inegalitate ce se creează între virtualii candidaţi la alegere, unii parlamentari, alţii simpli cetăţeni. Scopul urmărit prin reglementare – asigurarea continuităţii exercitării funcţiilor parlamentare – a făcut ca propunerea comisiei pentru elaborarea proiectului de Constituţie de a se crea o "delegaţie temporară" (un fel de miniparlament) să fie respinsă. Pe de altă parte, aceeaşi soluţie legislativă de care vorbim prezintă inconvenientul că o anume perioadă există două categorii de parlamentari: cei al căror mandat a fost prelungit şi cei aleşi care nu-şi pot exercita încă mandatul pentru că nu s-a întrunit încă legal Camera din care fac parte.

În ceea ce priveşte **începutul mandatului parlamentar**, amintim că „momentul" este stabilit de **art.70 alin.1** unde se prevede că „Deputaţii şi senatorii **intră în exerciţiul mandatului la data întrunirii legale a Camerei din care fac parte**, sub condiţia validării alegerii şi depunerii jurământului" (s.n.), întrunire care se realizează la data stabilită prin actul de convocare emis de Preşedintele României.[144] Dar, în perioada cuprinsă între momentul întrunirii legale a Camerelor şi momentul constituirii lor legale, exerciţiul mandatului este limitat „la alcătuirea grupurilor parlamentare, a comisiei de validare şi la validarea a cel puţin două treimi din mandate"[145].

Încetarea mandatului este prevăzută de Constituţie în **art.70 alin.2**. Calitatea de deputat sau de senator încetează la data întrunirii legale a Camerelor nou alese sau în caz de demisie, de pierdere a drepturilor electorale, de incompatibilitate ori de deces[146].

---

[143] În art.63 alin.4 se prevede că „Mandatul Camerelor se prelungeşte până la întrunirea legală a noului Parlament. În această perioadă nu poate fi revizuită Constituţia şi nu pot fi adoptate, modificate sau abrogate legi organice".

[144] Potrivit art.66 alin.8 din Legea 68/1992, biroul electoral de circumscripţie eliberează **certificatul doveditor al alegerii** deputaţilor şi senatorilor cărora li s-au atribuit mandate, în termen de 24 de ore de la încheierea fiecărei operaţiuni de atribuire. **Odată cu eliberarea certificatului, cel ales intră în posesia mandatului, însă exerciţiul acestuia începe la data întrunirii legale a Camerei (sub condiţia validării).** Am spune că funcţia publică „**este obţinută** – într-un anume sens – **odată cu eliberarea certificatului doveditor** (sau chiar anterior, odată cu „repartizarea" mandatelor pentru fiecare listă (potrivit art.66 alin.4 si art.66 alin.5), **dar că ea poate fi exercitată numai de la data întrunirii legale a Camerei.**

[145] Vezi M.**Constantinescu**, I.**Muraru**, *op.cit.*, p.76.

[146] În acelaşi sens, art.197 din Regulamentul Camerei Deputaţilor prevede: „Calitatea de deputat încetează la data întrunirii legale a Camerei nou-alese sau în caz de demisie, de pierdere a drepturilor electorale, de incompatibilitate ori de deces".

Mandatul încetează fie pentru toţi parlamentarii deodată, deci „în colectiv", **la data întrunirii legale a noilor Camere** sau la data dizolvării, fie **pentru fiecare parlamentar în parte** (prin deces, prin demisie sau de drept). În cel de-al doilea caz, încetarea poate fi: 1) voluntară sau 2) de drept. Cea voluntară poate fi: a) expresă sau b) tacită. Prima are loc prin demisie. Dacă parlamentarul îşi manifestă voinţa în acest sens înaintând o cerere scrisă preşedintelui Camerei, acesta, în şedinţă publică, îl întreabă dacă stăruie în voinţa sa, iar dacă stăruie sau nu se prezintă la şedinţă se declară locul vacant. Demisia, fiind o manifestare unilaterală de voinţă, nu este supusă nici unei condiţii. **Încetarea voluntară tacită** a mandatului are loc prin faptul că parlamentarul acceptă o funcţie incompatibilă cu calitatea de parlamentar. Forma individuală de încetare de drept a mandatului poate fi: 1) **obiectivă** (cum este în cazul decesului sau punerii sub interdicţie judecătorească) sau 2) **subiectivă** (cum este cazul în care se descoperă, ulterior validării mandatului, o hotărâre judecătorească privind pierderea drepturilor electorale, dacă efectele hotărârii cuprind şi perioada mandatului)[147].

În legătură cu încetarea mandatului parlamentar, **ne punem întrebarea dacă nu era necesară o extindere a cazurilor de încetare, prevăzându-se şi imposibilitatea definitivă de exercitare a funcţiei**. O astfel de soluţie s-ar impune deoarece, într-o

---

Regulamentul Camerei Deputaţilor a fost aprobat prin Hotărârea Camerei Deputaţilor nr. 8 din 24 februarie 1994, publicată în Monitorul Oficial al României, partea I, nr. 50 din 25 februarie 1994. **A fost modificat apoi**, în urma declarării neconstituţionalităţii unor prevederi de către Curtea Constituţională, **prin Hotărârea Camerei Deputaţilor nr. 18 din 30 mai 1995 şi republicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.112 din 2 iunie 1995.** A fost **din nou republicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 53 din 14 martie 1996 şi în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 51 din 31 ianuarie 2001.** După revizuirea Constituţiei a fost **modificat şi completat prin Hotărârea Camerei Deputaţilor nr. 23 / 2003, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.798 din 12 noiembrie 2003.**

Regulamentul Senatului a fost aprobat prin Hotărârea Senatului nr. 16 din 30 iunie 1993, publicată în Monitorul Oficial al României, partea I, nr. 178 din 27 iulie 1993. A fost modificat şi completat prin Hotărârea Senatului nr. 11 din 29 martie 1994, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 87 din 4 aprilie 1994 şi prin Hotărârea Senatului nr. 4, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.29 din 21 februarie 1997. A fost republicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 58 din 2 februarie 2001. După revizuire a fost modificat şi completat prin Hotărârea Senatului nr. 20/2003, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.834 din 24 noiembrie 2003.

Regulamentul şedinţelor comune ale Camerei Deputaţilor şi Senatului a fost aprobat prin Hotărârea Parlamentului României nr.4 din 3 martie 1992, publicată în Monitorul Oficial al României, partea I, nr. 34 din martie 1992. A fost modificat prin Hotărârea nr. 13 din 29 iunie 1995, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.136 din 30 iunie 1995.

[147] I. **Deleanu**, *op.cit.*, p.146.

situație de acest gen, mai ales dacă imposibilitatea a intervenit la începutul mandatului, Camera respectivă este nevoită să lucreze fără aportul tuturor membrilor săi[148].

Secțiunea II

Drepturile şi îndatoririle parlamentarilor

Drepturile şi îndatoririle parlamentarilor sunt prevăzute de Constituție, de regulamentele Camerelor şi de Regulamentul şedințelor comune ale Camerei Deputaților şi Senatului.[150] O parte din aceste drepturi nu pot fi exercitate decât în colectiv, altele pot fi exercitate doar individual.

Dintre drepturile parlamentarului ce pot fi exercitate individual amintim, cu titlu de exemplu, dreptul de a lua cuvântul, de a aduce amendamente la un proiect de lege sau la o propunere legislativă, de a propune votul deschis sau secret, dreptul de a vota în toate cazurile în care potrivit legii „deciziile" Camerei numai astfel pot fi luate, dreptul de a adresa întrebări Guvernului, miniştrilor sau altor conducători ai administrației publice centrale, dreptul de a cere informații din partea administrației publice, dreptul de a se adresa cu petiții Camerei Deputaților sau Senatului, după caz, dreptul de a face parte din comisiile parlamentare şi a participa la lucrările acestora, dreptul de a fi ales în conducerea grupului parlamentar, a comisiei din care face parte, în conducerea Camerei etc.

Dintre drepturile parlamentarului ce pot fi exercitate în colectiv dăm ca exemplu următoarele: dreptul de a propune suspendarea din funcție a Preşedintelui României, de a propune o moțiune de cenzură prin care se angajează răspunderea politică a Guvernului, dreptul de a face propuneri (împreună cu ceilalți membri ai grupului parlamentar) pentru alegerea preşedintelui Camerei, pentru modificarea ordinii de zi, pentru ca şedința să se desfăşoare în secret etc.

O altă distincție se poate face între 1) **drepturile politice** ale parlamentarului, adică cele prin exercitarea cărora se realizează politica promovată de parlamentari şi 2) **drepturile patrimoniale**, adică acelea care „se referă la consecințele patrimoniale ale mandatului reprezentativ", făcând parte din „strategia măsurilor de protecție a mandatului parlamentar, întrucât sunt destinate să asigure independența patrimonială a parlamentarilor"[151].

---

[148] Soluția la care s-a recurs la noi la 7 martie 1995, atunci când senatorul Vasile Vetişan a prezentat Senatului cererea de demisie a senatorului Ioan Alexandru (ce suferise un grav accident cerebral), este criticabilă. După părerea noastră, demisia, ce este un fapt personal al celui ce vrea să pună capăt mandatului său, nu poate fi solicitată prin **procură** acordată de familia acestuia.

[150] La parlament se află în dezbatere o propunere legislativă privind statutul deputaților şi senatorilor.

[151] Vezi M.**Constantinescu** şi I.**Muraru**, *op.cit.*, p.77.

Printre îndatoriri, cele mai importante sunt cele privind participarea la lucrările Camerei, la lucrările comisiilor din care fac parte, la desfăşurarea activităţilor pe care le implică mandatul de deputat în circumscripţia electorală în care este ales etc.

Consacrarea şi garantarea drepturilor parlamentarilor are drept efect apărarea prestigiului autorităţii legislative, a Parlamentului, printre misiunile căruia se enumără şi aceea de apărare şi promovare a drepturilor omului, a libertăţilor lui fundamentale.

Secţiunea III

Protecţia mandatului parlamentarilor

§I. Incompatibilităţi

Protecţia mandatului parlamentar este determinată de rolul Parlamentului în exerciţiul puterii suverane. Dacă parlamentarii sunt aleşi de popor în vederea exercitării suveranităţii poporului este firesc să fie protejaţi pentru a li se asigura condiţiile necesare îndeplinirii mandatului.

Statutul parlamentarilor are ca scop asigurarea independenţei lor contra oricărei presiuni exterioare, indiferent de unde vine. În principiu, la noi parlamentarii sunt protejaţi chiar împotriva presiunilor electoratului, pentru că, în virtutea art.69 alin.2 „orice mandat imperativ este nul". La fel, deputaţii şi senatorii sunt protejaţi şi contra partidului care i-a propulsat. Dar cea mai eficientă protecţie este cea împotriva presiunilor Guvernului[153]. Buna funcţionare a sistemului constituţional impune ca parlamentarii să fie protejaţi contra tuturor presiunilor din afară. Doctrina juridică explică, iar legislaţia consacră un sistem de protecţie care cuprinde: incompatibilităţile, imunităţile parlamentare, indemnizaţiile şi regimul disciplinar propriu. Aici mai trebuie adăugate şi regulile de „transparenţă financiară"[154].

Independenţa parlamentarului implică unele **incompatibilităţi.** Cumulul de funcţii are efecte defavorabile atât pe planul desfăşurării şi eficienţei activităţii parlamentare, cât şi pe planul independenţei parlamentarului. În art.71 din Constituţie se afirmă, în legătură cu această problemă: 1) Nimeni nu poate fi în acelaşi timp deputat şi senator; 2) calitatea de deputat sau de senator este incompatibilă cu exercitarea oricărei funcţii publice de autoritate[155], cu excepţia celei de membru al Guvernului şi 3) Alte

---

[153] Vezi Bernard **Chantebout,** *Droit constitutionnel et science politique*, Dixième édit., Armand Colin, Paris, 1991, p.491.

[154] Vezi M.**Constantinescu,** I.**Muraru,** *op.cit.*, p.89.

[155] Definiţia „funcţiilor publice de autoritate" era dată în art.175 din Regulamentul Camerei Deputaţilor, text abrogat prin Hotărârea nr. 18 din 30 mai 1995. (Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.111 din 2 iunie 1995)

incompatibilităţi se stabilesc prin lege organică.[156] Reiese că mandatul este incompatibil atât cu exercitarea unor funcţii publice elective cât şi cu exercitarea unor funcţii publice neelective[157]. Efectul incompatibilităţii îl constituie încetarea mandatului. Încetarea poate avea loc la cererea parlamentarului, prin depunerea demisiei, sau de drept, prin ivirea cauzei de incompatibilitate sancţionată ca atare.[158]

§II. Imunităţi

Imunităţile parlamentare constituie o protecţie funcţională şi personală care tinde să asigure exercitarea liberă a mandatului[159]. Ele au ca scop asigurarea independenţei parlamentarului în exercitarea mandatului şi punerea lui sub protecţie faţă de acte sau fapte abuzive ale autorităţilor administrative, judiciare sau ale persoanelor fizice[160]. În acest sens, în Regulamentul Senatului se precizează: „Imunitatea

---

[156] Vezi Capitolul III al Legii privind unele măsuri pentru asigurarea transparenţei în exercitarea demnităţilor publice, a funcţiilor publice şi în mediul de afaceri, prevenirea şi sancţionarea corupţiei (nr.161/2003), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.279 din 21 aprilie 2003.

[157] În dreptul parlamentar, în principiu, se admite **compatibilitatea** mandatului **cu funcţiile private**. Dar legile pot stabili anumite incompatibilităţi în scopul evitării confundării intereselor personale cu cele ale naţiunii, din necesitatea asigurării independenţei parlamentarului.

[158] Cu privire la incompatibilităţi, vezi art.185-193 din Regulamentul Camerei Deputaţilor. De remarcat, în acest context, o "scăpare" a autorilor Regulamentului, faptul că în art.185 se vorbeşte de incompatibilităţi ce pot fi "stabilite prin lege", în pofida faptului că în Constituţie se specifică că numai prin legi **organice** se poate interveni în acest domeniu. De remarcat, de asemenea, că Regulamentul Senatului a fost modificat şi completat după revizuirea Constituţiei prin Hotărârea nr.20 din 18 noiembrie 2003 –, dar, în loc să se detalieze regulile constituţionale referitoare la incompatibilităţi, capitolul acesta a fost abrogat. În hotărârea amintită art.77 prevede: "La Capitolul IV, secţiunea a 2-a – Incompatibilităţi –, precum şi art.172-178 se abrogă".

[159] În doctrina franceză **imunităţile** sunt – într-o părere – „privilegii acordate parlamentarilor pentru a-i preveni (a-i feri) împotriva urmăririi angajate în mod deliberat de către putere sau de către grupuri în scopul de a-i intimida, de a face presiune asupra lor". (Vezi: Charles **Debbach**, Jacques **Bourdon**, Jean-Marie **Pontier** şi Jean-Claude **Ricci**, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 3e édition augmentée et corrigée, Economica, Paris, 1990, p.824. Vezi şi Claude **Leclercq**, *op.cit.*, p.662 şi Pierre **Avril**, Jean **Gicquel**, *Lexique, Droit constitutionnel*, p. 65)

[160] Punerea parlamentarului sub protecţie s-a realizat şi pe alte căi. Astfel, de exemplu, **în Regulamentul Camerei Deputaţilor se prevedea un spor de pedeapsă pentru infracţiunile contra autorităţii comise asupra deputaţilor**. În acest sens art. 171 prevedea: În timpul mandatului, deputatul se află în exerciţiul autorităţii publice.

Orice faptă prin care se aduce atingere onoarei ori reputaţiei unui deputat, precum şi ameninţarea sau actele de violenţă săvârşite împotriva acestora, în legătură cu activitatea pe care o desfăşoară, se pedepseşte potrivit prevederilor Codului penal referitoare la infracţiunile contra autorităţii; la maximumul pedepselor prevăzute de lege se poate adăuga un spor de până la 3 ani închisoare.

parlamentară are ca scop protejarea senatorilor împotriva urmăririlor judiciare și garantarea libertății de gândire și acțiune a acestora".

Potrivit reglementărilor constituționale distingem **două categorii de imunități**: 1) **„independența opiniilor"** adică faptul de a nu răspunde (de a nu putea fi tras la răspundere pentru voturile și opiniile exprimate în exercitarea mandatului), și, 2) **inviolabilitățile**[161].

1. Lipsa răspunderii juridice pentru voturile și opiniile exprimate în exercitarea mandatului ("independența opiniilor"), care la noi este reglementată acum de art.72 alin.1, previne declanșarea unei consecințe nefavorabile parlamentarului în astfel de ocazii și determinarea unui comportament liber, a unor manifestări de voință în conformitate cu convingerile și ideile sale sau cu interesul general, așa cum îl înțelege, îl concepe. Imunitatea privește **toate actele sau faptele săvârșite de parlamentar în exercitarea mandatului său**, precum și toate formele de răspundere juridică și chiar politică, cu anumite limite. Deoarece imunitatea privește toate manifestările parlamentarului, s-a spus că ea are caracter „absolut" și este **„o imunitate de fond"**[162]. Lipsa răspunderii fiind perpetuă, nu încetează la sfârșitul mandatului. Acest lucru presupune, însă, două condiții:1) formele de manifestare ale parlamentarului să nu exceadă conținutul specific al mandatului și 2) manifestările lui să aibă o legătură directă cu conținutul mandatului[163].

Dispozițiile alineatului precedent se aplică și în cazul în care faptele respective sunt săvârșite împotriva soțului sau copiilor minori ai unui deputat, în scopul de a exercita presiuni ori de a influența deciziile acestuia din urmă, în îndeplinirea mandatului său. Protecția juridică prevăzută la alin.1 și 2 este asigurată și după încetarea calității de deputat, dacă faptele respective au fost comise în legătură cu exercițiul funcțiunii pe perioada mandatului.

Acest text a fost pe bună dreptate declarat neconstituțional de către Curtea Constituțională și eliminat prin Hotărârea Camerei Deputaților nr.18 din 30 mai 1995, având în vedere faptul că se încălca în mod vădit principiul legalității incriminării și pedepsei și, implicit, prevederile art.72(3) din Constituție, potrivit cărora infracțiunile și pedepsele trebuie reglementate prin lege organică. (Prin lege, deci, și nu prin hotărâre a unei Camere a Parlamentului).

[161] **În limbajul tradițional juridic, noțiunea de "imunități parlamentare"** este **utilizată pentru a desemna cumulativ două garanții constituționale rezervate parlamentarilor, și anume: a) inviolabilitatea parlamentarilor** și **b) lipsa răspunderii** (Vezi și P.Avril, J.Gicquel, *Lexique, Droit constitutionnel*, p. 65). Abătându-se de la acest limbaj tradițional, Constituția din 1991 a reglementat sub titlul marginal "Imunități parlamentare" al art.69 numai "inviolabilitățile parlamentare", în timp ce "lipsa răspunderii" era intitulată "independența opiniilor" (art.70). Punând capăt acestei metode de reglementare care crea confuzii, **noul text** – stabilit în urma revizuirii Constituției – **aduce sub aceeași umbrelă lipsa răspunderii și ... ceea ce a mai rămas din inviolabilitatea parlamentară.** (Vezi actualul art. 72)

[162] Vezi Ch. **Debbasch** ș.a., *op. cit.*, p. 824.

[163] Vorbind de **„iresponsabilitatea parlamentarului"**, P.**Pactet** preciza că aceasta îi permite de a se exprima în toată libertatea. **„Iresponsabilitatea fiind perpetuă nu încetează la sfârșitul mandatului.** Ea se întinde asupra reproducerii discursurilor, ca și asupra unei dări de seamă de bună credință făcută de jurnaliști. **Dar ea nu se întinde asupra oricărei activități**

2. Inviolabilitățile sunt **imunități de procedură. Inviolabilitatea** vizează, ca și libertatea opiniilor (lipsa răspunderii juridice) protejarea parlamentarului împotriva unor eventuale manopere ale puterii executive sau judecătorești, dar ea **prezintă niște caracteristici specifice** care o delimitează de aceasta, și anume: 1) **nu privește decât faptele săvârșite în afara mandatului său** (celelalte fiind protejate prin lipsa răspunderii); 2) **nu privește decât răspunderea penală**[164]; 3) **nu protejează pe parlamentar decât în timpul exercitării mandatului său**[166].

În legătură cu inviolabilitățile, **vechiul text** din Constituția României prevedea: „(1) Deputatul sau senatorul nu poate fi reținut, arestat, percheziționat sau trimis în judecată penală ori contravențională fără încuviințarea Camerei din care face parte, după ascultarea sa. Competența de judecată aparține Curții Supreme de Justiție"[167]. Totuși deputatul (sau senatorul) putea fi reținut și supus percheziției în caz de infracțiune flagrantă (art.69, alin.2). În această situație, Ministrul justiției avea sarcina de a informa neîntârziat pe președintele Camerei asupra acestui fapt, Camera putând încuviința reținerea sau, după caz, revocarea aceastei măsuri, atunci când constata că nu există temei pentru reținere[168].

---

politice a parlamentarului, care este responsabil – sub rezerva inviolabilității – **de ceea ce poate spune, scrie sau face în afară de exercitarea mandatului său** și în special atunci când este însărcinat cu o misiune de către guvern. (Pierre **Pactet**, *Institutions politiques. Droit constitutionnel*, 11e édition, MASSON, Droit Sciences Economiques, Paris, Milan, Barcelone, Bonn, 1992, p.415). (s.n.)

[164] **Anterior modificării Constituției**, această caracteristică a inviolabilităților era astfel detaliată: inviolabilitățile "nu privesc decât **răspunderea penală sau contravențională** dacă (numai dacă) implică trimiterea în judecată sau aplicarea unei sancțiuni privative de libertate.

[166] Vezi P.**Pactet**, *op.cit.*, p.415. Acesta, referindu-se la Franța, precizează că parlamentarul nu este protejat decât „în timpul sesiunilor", în intervalul dintre sesiuni **arestarea sa fiind posibilă** (în sistemul constituțional francez), dar cu autorizarea biroului Adunării din care face parte.

La noi parlamentarul este protejat pe tot timpul mandatului, și în perioada dintre sesiuni. Putem deduce acest lucru din **art.150** din Regulamentul Senatului în care se prevede că „Senatorul este considerat, **pe tot timpul mandatului său**, a fi în exercițiul funcțiunii" (s.n.).

[167] Din economia textului amintit, ca și a celor similare din regulamentele Camerelor (art.170 din Regulamentul Camerei Deputaților și art.149 din Regulamentul Senatului), nu reieșea, însă, **cum poate fi obținută încuviințarea Camerei când aceasta nu se află în sesiune**, mai ales că „ascultarea" deputatului era obligatorie.

[168] În legătură cu inviolabilitatea parlamentarilor, vezi modificările aduse art. 180-184 din Regulamentul Camerei Deputaților prin Hotărârea nr.23/2003 (publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.798 din 12 noiembrie 2003) și art.169-171 din Regulamentul Senatului, prin Hotărârea nr.20 din 18 noiembrie 2003 (publicată în Monitorul Oficial al României Partea I, nr.834 din 24 noiembrie 2003).

Având în vedere presiunea venită din direcția societății civile și a presei pe de parte, și influența legislației din domeniu existentă în statele cu o tradiție democratică mai îndelungată, pe de altă parte, regulile din cele două regulamente parlamentare au suferit modificări treptate în privința votului ridicării imunității parlamentare. S-a trecut astfel, de la un vot de 2/3 din numărul deputaților prezenți, după caz, de la 2/3 din totalul membrilor unei Camere la majoritatea absolută. Dar măsurile acestea s-au dovedit insuficiente, așa încât s-a ajuns la modificarea art.69 care reglementa inviolabilitățile. Actuala reglementare este cuprinsă în **art.72 alin.2 și 3.**

Regula o constituie faptul că **parlamentarii pot fi urmăriți și trimiși în judecată penală** (deci, nu și contravențională!) **pentru fapte care nu au legătură cu voturile sau cu opiniile politice exprimate în exercitarea mandatului. Ei nu pot fi însă, percheziționați, reținuți sau arestați fără încuviințarea Camerei din care fac parte, după ascultarea lor.**[169]

---

[169] Detaliind regula constituțională referitoare la imunitatea parlamentară – în limitele în care a rămas după revizuire – art.182 din **Regulamentul Camerei Deputaților** – recent modificat – prevede:

"În temeiul **art.72** din Constituție, deputații pot fi urmăriți și trimiși în judecată penală pentru fapte care nu au legătură cu voturile sau cu opiniile politice exprimate în exercitarea mandatului, dar nu pot fi percheziționați, reținuți sau arestați fără încuviințarea Camerei Deputaților, după ascultarea lor. Urmărirea și trimiterea în judecată penală se pot face numai de către Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție. Competența de judecată aparține Înaltei Curți de Casație și Justiție.

Cererea de reținere, arestare sau percheziție se adresează președintelui Camerei Deputaților de către ministrul justiției. Săvârșirea sau descoperirea ulterioară a unor noi fapte penale determină introducerea unei noi cereri de reținere, arestare sau percheziție.

Președintele Camerei aduce la cunoștință deputaților cererea, în ședință publică, după care o trimite de îndată Comisiei juridice, de disciplină și imunități spre examinare, care va stabili prin raportul său dacă există sau nu există motive temeinice pentru aprobarea cererii. Hotărârea comisiei se adoptă, în cel mult 5 zile de la sesizare, prin votul majorității membrilor acesteia. Votul este secret.

Ministrul justiției va înainta Comisiei juridice, de disciplină și imunități toate documentele pe care aceasta le solicită; în caz de refuz comisia se va adresa Camerei Deputaților, prin intermediul Biroului permanent, pentru a hotărî cu privire la acest refuz.

Cererea prevăzută la alin.2, împreună cu raportul comisiei, se înaintează grupului parlamentar din care face parte deputatul în cauză. Grupul își va exprima punctul de vedere cu privire la cerere într-un raport scris, în termen de 5 zile de la data sesizării grupului.

În cazul deputaților care nu fac parte din nici un grup parlamentar, aceștia pot să depună la Biroul permanent punctul de vedere cu privire la cerere.

Raportul comisiei împreună cu raportul grupului parlamentar se înaintează Biroului permanent și se supun dezbaterii și aprobării Camerei Deputaților.

Camera Deputaților se va pronunța asupra măsurii în cel mult 20 de zile de la sesizare, cu votul majorității membrilor prezenți."

Excepția de la această regulă este înscrisă în art.72 alin.3, unde se prevede: "În caz de infracțiune flagrantă deputații sau senatorii pot fi reținuți și supuși percheziției. Ministrul Justiției îl va informa neîntârziat pe președintele Camerei asupra reținerii sau percheziției. În cazul în care Camera sesizată constată că nu există temei pentru reținere, va dispune imediat revocarea acestei măsuri".

Din coroborarea noilor reglementări privind imunitatea parlamentară cu cele anterioare, putem constata reducerea "privilegiilor" de care se bucurau deputații și senatorii, dar nu dispariția totală a inviolabilităților, având în vedere faptul că fără aprobarea Camerei un parlamentar nu poate fi percheziționat, reținut ori arestat.

Alături de obținerea încuviințării Camerei pentru percheziționarea, reținerea sau arestarea unui parlamentar, mai trebuiesc amintite **și alte modalități de protecție** a acestuia, precum cele ce reies din același art.72 alin.2 din Constituție referitor la urmărirea penală și la competența de a judeca faptele parlamentarilor („numai Înalta Curte de Casație și Justiție este competentă să judece[170] ...") și cele prevăzute în Regulamentele Camerelor referitoare la **organul** care poate încuviința măsurile amintite.

Dar, competența Camerei de a încuviința reținerea, arestarea etc. a parlamentarului nu trebuie să ne conducă la concluzia că aceasta are vreun rol în determinarea vinovăției lui. **Camera nu are a se pronunța asupra calificării juridice sau a temeiniciei imputației, sarcini ce aparțin autorității judecătorești și nu celei legiuitoare.**

Și, în sfârșit, **o ultimă precizare**: inviolabilitatea parlamentarului – atât cât a rămas ea – nu înlătură răspunderea acestuia, nu-l scoate „în afara legii", sau a efectelor ei, ci doar întârzie momentul efectuării unor acte procedurale (percheziție, de exemplu). Este deci "o măsură" temporară. Dacă ar fi perpetuă, s-ar transforma într-un privilegiu. Deci **inviolabilitatea nu implică imunitatea**[171].

§III. Indemnizațiile, avantajele și serviciile puse la îndemâna parlamentarilor

În momentul alegerilor, fiecare parlamentar exercită – de regulă – anumite atribuții, potrivit unui contract de muncă. Pe timpul exercitării mandatului acesta se suspendă, cu excepția cazurilor în care, la cererea parlamentarului, biroul permanent al Camerei decide altfel. Având în vedere acest lucru, precum și faptul că este normal să fie plătit pentru munca depusă, parlamentarii sunt retribuiți pentru funcția publică pe care o prestează. Ei primesc o indemnizație lunară, care este stabilită potrivit legii. Alte indemnități sunt: **diurna**, pe perioada cât parlamentarul este prezent la lucrările în plen

---

În Regulamentul Senatului, detalierea regulii amintite se face printr-un nou articol – 169^2 – introdus prin Hotărârea nr.20 din 18 noiembrie 2003.

[170] În acest sens, în art.72 alin.2 fraza a doua se precizează: „Urmărirea și trimiterea în judecată penală se pot face numai de către Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție. Competența de judecată aparține Înaltei Curți de Casație și Justiție."

[171] Vezi Ch. **Debbasch** ș.a, *op.cit.*, p.824 și Claude **Leclercq**, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, septième édition, LITEC. Paris, 1990, p. 661-662).

sau pe comisii, cazare gratuită pentru cei ce nu domiciliază în Bucureşti, diurne d deplasare în ţară şi în străinătate, gratuitatea transportului, rambursarea taxelor de poş telecomunicaţii interne, când activităţile respective au legătură cu exercitare mandatului.

Indemnizaţia parlamentară, avantajele şi serviciile aflate la îndemân parlamentarilor au ca scop să-l pună pe ales la adăpost de nevoi şi, eventual, de tentaţi „să-l pună la adăpost de nevoi", dar să nu-l ridice atât de mult deasupra acestora încât s facă din parlamentari adevăraţi privilegiaţi ai societăţii. Găsirea unui echilibru între cel două necesităţi amintite întârzie, însă, propunerile legislative din 2004 referitoare l drepturile parlamentarilor – mai ales la o pensie ... oficială – creând discuţii furtunoas nu atât în parlament cât în mass media.

§IV. Regimul disciplinar propriu

Independenţa parlamentarului şi posibilităţile sale de acţiune în exercitare mandatului ar fi afectate dacă alte organe decât cele ale Camerei din care face parte i-ar putea angaja şi decide răspunderea disciplinară. De aceea **ambele regulamente stabilesc sancţiunile disciplinare aplicabile membrilor lor, precum şi procedur de sancţionare.**

În art.192 din **Regulamentul Senatului** se prevăd următoarele sancţiuni: a atenţionare; b) chemare la ordine; c) retragerea cuvântului; d) îndepărtarea din sală p durata şedinţei; e) avertisment public scris şi f) interzicerea de a participa la lucrăril Senatului pe o perioadă de 30 zile calendaristice. La Camera Deputaţilor – potrivit art. 202 din Regulament – se pot aplica sancţiuni asemănătoare, şi anume: a)avertisment; b) chemarea la ordine; c) retragerea cuvântului; d) eliminarea din sala de şedinţe, e)interzicerea participării la lucrările Camerei pe timp de maxim 15 zile şi f) excluderea temporară. Pentru menţinerea ordinii în şedinţele comisiei, preşedinţii acestora pot s aplice şi ei „o parte" din sancţiunile prevăzute în regulamente. Pentru toate aceste sancţiuni se stabileşte şi procedura de sancţionare, procedură care a fost modificată şi ameliorată prin modificarea Regulamentului Senatului din 2003.

§V. Transparenţa financiară

O problemă de mare actualitate este cea privind transparenţa financiară, atât a autorităţii legiuitoare – a titularilor ei – cât şi a celorlalte autorităţi. Transparenţa financiară presupune evitarea utilizării demnităţilor şi funcţiilor publice în scopuri personale, atitudine ce contravine atât regulilor de drept cât şi regulilor de morală Mandatul parlamentar trebuie exercitat pentru realizarea intereselor naţionale, pentru

eficiența acțiunilor statale în rezolvarea problemelor majore ale societății și nu pentru îmbogățirea frauduloasă a unora. Transparența financiară trebuie interpretată în două moduri, sau trebuie văzută ca îndeplinind un dublu rol: a) Protecția Parlamentului și a autorității statale în general împotriva unor parlamentari ce ar abuza de funcțiile lor, acționând prioritar sau numai pentru realizarea unor interese personale (adesea materiale) și 2) Protecția parlamentarilor, combaterea calomniilor la adresa lor, în special a celor ce vin de la adversarii lor politici. Din punct de vedere juridic ambele funcții se realizează prin **declararea** averilor parlamentarilor, atât la începutul mandatului cât și la sfârșitul acestuia.

Referitor la transparența financiară a autorității legiuitoare trebuie amintit art.68 pct.3 din Legea pentru alegerea deputaților și senatorilor în care se prevede: „în vederea validării, deputații și senatorii vor depune președintelui de vârstă sau președintelui în funcție, după caz, **o declarație asupra averii pe care o posedă**", și mai ales, Legea nr. 115/1996 pentru declararea și controlul averii demnitarilor, magistraților, funcționarilor publici și a unor persoane cu funcții de conducere.[173]

Potrivit acestei legi, deputații și senatorii au obligația de a-și declara averea, în condițiile aici stabilite și să-și actualizeze declarația de avere anuală, în situația în care dobândesc bunuri de natura celor prevăzute în anexă (case, terenuri etc.). Neactualizarea declarației de avere declanșează din oficiu procedura de control (vezi art.2 și 6).

Capitolul IV

Structura, organizarea și funcționarea Parlamentului

Secțiunea I

Structura Parlamentului

Structura Parlamentului este consacrată în art.61 alin.2 unde se prevede: „Parlamentul este alcătuit din Camera Deputaților și din Senat".

Adunarea Constituantă a avut de optat între un parlament unicameral și unul bicameral. De obicei, astăzi în lume, întâlnim frecvent organizarea bicamerală a legislativului în statele federale, potrivit regulii reprezentării statelor în una din Camere și reprezentării întregii națiuni în cealaltă. În statele unitare, din contră, parlamentul adesea este unicameral (precum în Grecia, Portugalia, Danemarca, Suedia, Luxemburg,

---

[173] Legea nr.115/1996 este publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 263 din 28 octombrie 1996. A fost modificată prin Legea nr.161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.279 din 21 aprilie 2003.

Israel etc.), în multe din ele renunţarea la bicameralism fiind de dată relativ recentă[174]. În alte state, unde „Camera de sus" a pierdut progresiv din competenţe, precum în Marea Britanie, se vorbeşte de „un bicameralism unicameral".

În condiţiile acestea, ne-am fi aşteptat ca Adunarea Constituantă să opteze pentru unicameralism, „evoluând", deci, asemănător altor state. Totuşi, alegerea a fost în favoarea structurii bicamerale.

S-a spus, pe bună dreptate, **că unicameralismul este de preferat din mai multe puncte de vedere**, şi anume: 1) Sub semnul unităţii suveranităţii naţionale, logica democratică se adaptează greu principiului bicameralismului; 2) Existenţa a două Camere dă naştere, inerent, rivalităţii dintre ele, competiţiei pentru întâietate sau pentru egalitate deplină (în raport de circumstanţe), tendinţei spre constituirea uneia dintre Camere pe criterii elitiste, a aşezării ei pe verticală şi, deci, ierarhică; 3) Dacă tehnicile de sufragiu pentru alegerea celor două Camere sunt identice, separarea lor organică devine artificială, atât una cât şi cealaltă fiind alcătuită din „reprezentanţi ai naţiunii" şi având, principial, aceeaşi vocaţie, legitimată de acelaşi fundament electoral; 4) Interdependenţa Camerelor în procesul legislativ conduce la temporizarea acestuia şi, în cele din urmă, la soluţii discutabile pentru rezolvarea divergenţelor dintre ele; 5) Bicameralismul grevează costurile parlamentare şi astfel poate atrage impopularitatea Parlamentului, mai ales pe fundalul unor dificultăţi financiare[175].

În replică s-au subliniat motivele pentru care este de preferat bicameralismul la noi, azi: a) ameliorarea calităţii procesului legislativ (prin dezbaterea fiecărui proiect de lege cel puţin de două ori); b) păstrarea tradiţiei constituţionale etc.

Optând pentru sistemul bicameral, Adunarea Constituantă avea mai departe de ales între egalitatea Camerelor, organizarea lor relativ identică sau diferenţierea lor, conform unor criterii prestabilite. Într-o primă variantă Comisia de redactare a „tezelor" Constituţiei a propus ca Senatul să fie format din senatori aleşi, prin sufragiu indirect, de către consiliile colectivităţilor locale, precum şi din senatori de drept (reprezentanţi ai cultelor, foşti preşedinţi ai Camerelor, reprezentanţi ai armatei etc.). Într-o altă variantă s-a prevăzut alegerea senatorilor prin vot universal, direct, secret şi liber exprimat pe bază de scrutin uninominal, „distanţând" astfel Senatul de Camera Deputaţilor pentru care se propunea scrutinul de listă.

Având în faţă un larg spectru de variante, Adunarea Constituantă a decis ca cele două Camere ale Parlamentului să se constituie la fel, ele fiind în general învestite cu aceleaşi prerogative. O singură prerogativă este prevăzută numai în favoarea Senatului – numirea Avocatului Poporului, potrivit art.55 alin.1 – dar şi aceasta nesemnificativă, dacă avem în vedere faptul că el prezintă rapoarte „celor două Camere", cum statuează art.57.

---

[174] În secolul XX ţările scandinave – exceptând Norvegia – au abandonat bicameralismul. Noua Zeelandă s-a raliat unicameralismului în 1953.

[175] Vezi I. **Deleanu**, *op.cit.*, p.152-153.

Şi, totuşi, **unele distincţii pot fi făcute între cele două Camere**, şi anume: după *vârsta* la care o persoană poate fi aleasă în una din ele (33 de ani la Senat[176] şi 23 la Cameră), după **numărul** membrilor fiecărei Camere (norma de reprezentare fiind mai mare la Senat decât la Cameră)[177], **după numărul parlamentarilor ce fac parte din birourile permanente** (13 la Cameră faţă de 11 la Senat)[178], după **reprezentarea organizaţiilor cetăţenilor aparţinând unei minorităţi naţionale**, care au dreptul, în condiţiile prevăzute de art.62 alin.2 din Constituţie şi de art.4 din Legea nr.68/1992, la **un mandat de deputat** (doar de deputat nu şi de senator), după cum se determină sau nu domeniile de activitate ale comisiilor (făcându-se şi o enumerare a lor),[179] după modul în care este ales preşedintele Camerei (organizându-se, după caz, două sau trei tururi de scrutin) etc.

După adoptarea Constituţiei atât în literatura de specialitate cât şi în mass-media au fost aduse pertinente critici sistemului bicameral de la noi. Ca o reacţie firească, cu ocazia propunerilor de revizuire a Constituţiei s-au făcut propuneri atât de renunţare la sistemul bicameral cât şi de modificare, de ameliorare a actualului sistem, strutura bicamerală propusă fiind guvernată de câteva reguli care să ducă la diferenţierea accentuată a Camerelor, atât din punct de vedere a compoziţiei politice cât şi din punct de vedere a competenţelor.

Întrucât era puţin probabil ca Senatul să voteze propria desfiinţare, cu ocazia adoptării legii de revizuire, la lucrările pregătitoare ale elaborării proiectului de lege a revizuirii Constituţiei nu s-a pus în discuţie posibilitatea instituirii sistemului unicameral şi nici măcar sistemul alegerii Senatului prin scrutin uninominal, ci doar propunerea diferenţierii Camerelor prin atribuirea unor competenţe deosebite. În final, în Legea de revizuire nr.429 din 2003 s-a recurs la o repartizare riguroasă a atribuţiilor Parlamentului între cele două Camere. S-a creat, astfel, o primă categorie de legi pentru adoptarea cărora votul decisiv aparţine Camerei Deputaţilor, iar o a doua, pentru care rolul principal revine Senatului. Art.75 din Constituţia revizuită face riguros partajul de competenţă între cele două Camere, în sensul că, cu unele proiecte de legi şi propuneri legislative poate fi sesizată **mai întâi** Camera Deputaţilor, Senatul "urmând a decide definitiv", iar cu alte proiecte poate fi sesizat Senatul, Camera Deputaţilor având în

---

[176] Anterior revizuirii Constituţiei vârsta cerută era de 35 ani.

[177] Potrivit art.3 alin.2 şi 3 din Legea pentru alegerea Camerei Deputaţilor şi Senatului, „norma de reprezentare pentru alegerea Camerei Deputaţilor este de un deputat la 70.000 locuitori", iar „norma de reprezentare pentru alegerea Senatului este de un senator la 160.000 locuitori".

[178] Astfel, din Biroul Camerei Deputaţilor fac parte: preşedintele acesteia, care este şi preşedintele biroului, 4 vicepreşedinţi, 4 secretari şi 4 chestori (art.20 din Regulamentul Camerei Deputaţilor) iar din Biroul permanent al Senatului fac parte preşedintele Senatului, 4 vicepreşedinţi, 4 secretari şi 2 chestori (art.16, alin.2 din Regulamentul Senatului).

[179] Numai Regulamentul Camerei Deputaţilor „identifică" comisiile permanente, stabilind pentru fiecare domeniul specific de activitate (art.58).

această situaţie "putere decizională". Supunând unei critici pertinente şi amănunţite reglementările amintite, prof. T.Drăganu conchide că "sistemul preconizat de Constituţia revizuită se manifestă de fapt arareori ca un adevărat bicameralism", concluzie pe care o întăreşte şi cu argumentul că atribuţiile exercitate în şedinţă comună a Camerei Deputaţilor şi Senatului, atât de multe şi atât de importante, conduc la concluzia că "cele două vor funcţiona ca parlament unicameral".[180]

Fiecare Cameră îşi desfăşoară activitatea potrivit propriului regulament, în şedinţe separate, afară de cazurile în care deciziile nu pot fi luate decât în şedinţe comune, situaţii prevăzute expres de Constituţie şi de Regulamentul şedinţelor comune ale Camerei Deputaţilor şi Senatului (art.1). De asemenea, potrivit art.2, Camerele se pot întruni în şedinţă comună şi ori de câte ori este nevoie.

Secţiunea II

Organizarea Parlamentului

Precizăm mai înainte că Senatul şi Camera Deputaţilor sunt legal constituite după validarea a două treimi din numărul mandatelor de senator sau deputat, după caz. Pentru desfăşurarea activităţii „imediat" anterioare, „o organizare prealabilă" este reglementată de cele două regulamente de funcţionare[181]. Astfel, după ce se precizează data întrunirii Camerelor nou alese, se organizează modul în care sunt conduse lucrările până la alegerea birourilor – de cel mai în vârstă deputat asistat de 4 secretari, desemnaţi din rândul celor mai tineri deputaţi –, modul de alegere a unei comisii de validare (formată din 30 deputaţi si, respectiv, 12 senatori), modul de formare a grupurilor parlamentare (structuri ce reprezintă spectrul politic al parlamentarilor şi care au un rol fundamental în constituirea organelor de lucru, propunerile nominale pentru funcţiile de preşedinte, vicepreşedinte, secretar şi chestor etc. fiind în competenţa liderilor lor),

---

[180] Vezi Tudor **Drăganu**, *Câteva consideraţii asupra sistemului bicameral instituit de Legea de revizuire a Constituţiei adoptată de Camera Deputaţilor şi Senat*, în Revista de Drept Public, nr.4/2003, p.63 şi 64.

[181] Unul din principiile de bază ale vieţii parlamentare îl constituie **independenţa Camerelor**. Reflectând acest imperativ, art.64 din Constituţia României prevede că:

"(1) Organizarea şi funcţionarea **fiecărei Camere** se stabilesc prin regulament propriu. Resursele financiare ale Camerelor sunt prevăzute în bugetele aprobate de acestea.

(2) Fiecare Cameră îşi alege un birou permanent. Preşedintele Camerei Deputaţilor şi preşedintele Senatului se aleg pe durata mandatului Camerei. Ceilalţi membri ai birourilor permanente sunt aleşi la începutul fiecărei sesiuni. Membrii birourilor permanente pot fi revocaţi înainte de expirarea mandatului.

(3) Deputaţii şi senatorii se pot organiza în grupuri parlamentare, potrivit Regulamentului fiecărei Camere.

(4) Fiecare Cameră îşi constituie comisii permanente şi poate institui comisii de anchetă sau alte comisii speciale. Camerele îşi pot constitui comisii comune.

(5) Birourile permanente şi comisiile parlamentare se alcătuiesc potrivit configuraţiei politice a fiecărei Camere." (s.n.).

modul de lucru al comisiei de validare şi termenele în care aceasta trebuie să întocmească rapoartele privind validarea sau invalidarea mandatelor de deputat sau senator.

După constituirea legală a Camerelor se alege preşedintele fiecărei Camere şi apoi ceilalţi membri ai birourilor lor permanente[182]. **Preşedintele** unei Camere este şi preşedintele Biroului permanent al acesteia, din care mai fac parte **vicepreşedinţii** (4 la fiecare Cameră), **secretarii** (4 la fiecare Cameră) şi **chestorii** (4 la Camera Deputaţilor şi 2 la Senat). Potrivit Constituţiei (art.64 alin.2), preşedinţii sunt aleşi pe toată durata mandatului, pe când ceilalţi membri sunt aleşi la începutul fiecărei sesiuni[183].

§I. Preşedinţii Camerelor, birourile lor permanente şi Comitetul ordinii de zi

1. **Preşedintele** fiecărei Camere este ales, la propunerea grupurilor parlamentare[184], prin vot secret, cu buletine de vot. Este declarat ales cel ce a întrunit votul majorităţii deputaţilor. La Camera Deputaţilor, dacă nici un candidat din cei propuşi nu a întrunit, după două tururi de scrutin, votul majorităţii parlamentarilor, se organizează un nou tur de scrutin, situaţie în care, pentru alegere, este suficientă o majoritate relativă (votul a jumătate plus unul din deputaţii prezenţi), în condiţiile întrunirii cvorumului prevăzut de art.67 din Constituţie[185]. La Senat, dacă la primul tur de scrutin nici un candidat nu a întrunit votul majorităţii senatorilor, se organizează al doilea tur **unde participă doar primii doi candidaţi** (în funcţie de numărul de voturi obţinute), în condiţiile art.23 alin.3 din Regulament, fiind declarat ales senatorul care a obţinut cel mai mare număr de voturi din totalul voturilor exprimate.

Preşedinţii celor două Camere au, în genere, aceleaşi **atribuţii.** Amintim doar pe cele mai importante: a) convoacă parlamentarii în sesiuni; b) conduce lucrările Camerei; c) acordă cuvântul deputaţilor, moderează discuţiile, stabileşte ordinea votării, anunţă rezultatele votului; d) conduce lucrările Biroului permanent; e) convoacă Comitetul ordinii de zi, f) sesizează Curtea Constituţională, în cazul în care se consideră

---

[182] **Curtea Constituţională a declarat neconstituţional** art.20 alin.1 din Regulamentul Camerei Deputaţilor care crea aparenţa a două structuri distincte, şi anume: preşedintele Camerei Deputaţilor şi Biroul permanent. (Dec. nr.45 din 17 mai 1994). Acest text a fost modificat în felul următor: „După constituirea legală a Camerei Deputaţilor se alege preşedintele Camerei Deputaţilor şi apoi ceilalţi membri ai Biroului permanent al acesteia."

[183] Prima sesiune ordinară anuală începe în luna februarie iar cea de a doua în luna septembrie (art.66).

De precizat că repartizarea funcţiilor în Biroul permanent se stabileşte prin negocieri între reprezentanţii grupurilor parlamentare, respectându-se configuraţia politică a Camerei, aşa cum rezultă din constituirea iniţială a grupurilor parlamentare.

[184] „Fiecare grup parlamentar poate face o singură propunere", se precizează în art.21 din Regulamentul Camerei Deputaţilor.

[185] Camera Deputaţilor şi Senatul lucrează în mod valabil **în prezenţa** majorităţii parlamentarilor.

(de către preşedinte sau de către un grup de parlamentari, în condiţiile prevăzute de art.144 lit."a") că o lege este neconstituţională; g) reprezintă Camera în relaţiile interne şi internaţionale; g) asigură legătura cu celelalte autorităţi etc. Printre atribuţiile amintite, unele sunt prevăzute de Constituţie (precum cele din: art.66 alin.3; art.72 art.89 alin.1; art.98 alin.1; art.111 alin.1; art.146 alin.1 literele „a", „b" şi "c"), altele de regulamentele celor două Camere, iar altele în unele hotărâri provenind de la una din ele[186].

2.**Vicepreşedinţii** sunt aleşi, ca şi preşedinţii, la propunerea grupurilor parlamentare. În vederea depunerii propunerilor, Camera stabileşte numărul de locuri din Biroul permanent care revin, pe funcţii, unor grupuri parlamentare, potrivit configuraţiei politice a Camerei. Propunerile nominale pentru vicepreşedinţi, ca şi pentru secretari şi chestori, se supun votului deodată. Deci lista candidaţilor pentru Biroul permanent se supune **în întregime** votului şi nu pentru fiecare în parte. Pentru a fi aleşi la primul tur de scrutin se cere o majoritate absolută, iar la al doilea o majoritate relativă.

Vicepreşedintelui, ca şi celorlalţi membri ai Birourilor permanente şi se poate revoca mandatul înainte de expirarea acestuia, în condiţiile prevăzute în Regulament, funcţia devenită vacantă urmând a fi ocupată la propunerea grupului parlamentar căruia i-a fost repartizată funcţia.

În privinţa **atribuţiilor**, trebuie precizat că vicepreşedinţii îndeplinesc atribuţiile stabilite de Biroul Permanent sau încredinţate de preşedintele Senatului. Ei conduc activitatea Biroului la solicitarea preşedintelui sau în absenţa lui.

3. **Secretarii** veghează, în principal, la redactarea proceselor verbale ale şedinţelor, întocmesc lista luărilor de cuvânt, prezintă propunerile, amendamentele şi orice alte comunicări adresate Camerelor, efectuează apelul nominal, consemnează rezultatul votului, ţin evidenţa hotărârilor adoptate, veghează la întocmirea stenogramelor, îl asistă pe preşedinte la realizarea atribuţiilor ce-i revin şi îndeplinesc orice alte sarcini ce le sunt încredinţate de acesta sau de Biroul permanent.

4. **Chestorii** verifică modul de gestionare a patrimoniului Camerelor, exercită controlul financiar asupra cheltuielilor efectuate, prezintă Camerelor proiectul de buget si încheierea exerciţiului bugetar anual, asigură menţinerea ordinii în sediul Parlamentului şi îndeplinesc orice alte sarcini, în conformitate cu dispoziţiile preşedintelui acesteia sau ale Biroului permanent.

5. **Biroul permanent** este un organ colectiv alcătuit după principiul independenţei Camerelor, din preşedinte, vicepreşedinţi, secretari şi chestori. **Numărul acestora şi atribuţiile** pe care urmează a le îndeplini sunt stabilite de regulamentele celor două Camere. Biroul permanent este chemat să organizeze desfăşurarea muncii parlamentare, **având concomitent „competenţe politice" şi „administrative".** Astfel, 1)propune Camerei data începerii şi data încheierii sesiunilor parlamentare; 2) solicită

---

[186] Vezi art.31 din Regulamentului Senatului şi art.35 din Regulamentul Camerei Deputaţilor.

preşedintelui convocarea în sesiune extraordinară; 3) supune aprobării plenului Regulamentul Camerei sau propunerile de modificare a acestuia, pregăteşte şi asigură desfăşurarea în bune condiţii a lucrărilor Camerei; 4) primeşte proiectele de legi şi propunerile legislative şi decide, după caz, a) reţinerea proiectului pentru desfăşurarea procedurii în cazul în care Senatul este competent să adopte legea ca primă Cameră sesizată, sau este sesizat de Camera Deputaţilor şi b) transmiterea proiectelor de legi către Camera Deputaţilor, în cazul în care aceasta este competentă să le adopte ca primă Cameră sesizată; 5) dispune difuzarea proiectelor de legi; 6) întocmeşte proiectul ordinii de zi a şedinţelor Camerei şi programul de activitate cu participarea liderilor grupurilor parlamentare, a preşedinţilor comisiilor permanente şi cu constituirea reprezentantului Guvernului pentru relaţia cu Parlamentul; 7) organizează relaţiile Camerei cu parlamentele altor state; 8) supune spre aprobare plenului componenţa delegaţiilor permanente la organizaţiile mondiale, regionale etc.; 9) prezintă plenului proiectul de buget, etc.[187]

În privinţa **naturii juridice** a Biroului permanent – al Senatului ca şi al Camerei Deputaţilor – trebuie precizat că este „un organ de stat", „un organ de lucru" al Camerei, care nu poate fi însă asimilat noţiunii de „autoritate de stat", în sensul dat acesteia în contextul preocupărilor noastre privind definirea puterii publice[188].

Comitetul ordinii de zi – organ intern al Camereri Deputaţilor creat în 2001 – **este alcătuit din liderii grupurilor parlamentare** sau din locţiitorii acestora şi are următoarele **atribuţii**: a) aprobă ordinea de zi a şedinţelor Camerei şi programul de lucru al acesteia, precum şi modficările aduse acestora; b) organizează dezbaterile, prin alocarea timpului afectat luărilor de cuvânt pentru fiecare grup parlamentar în funcţie de ponderea acestora în totalul deputaţilor şi c) poate include în ordinea de zi dezbaterea unui proiect de lege sau a unei propuneri legislative. La lucrările comitetului ordinii de zi participă ca invitat reprezentantul Guvernului. Se întruneşte, de regulă, miercurea.

§II. Comisiile parlamentare

Potrivit art.61 alin.4 şi 5 din Constituţie, fiecare Cameră îşi constituie comisii permanente şi poate institui comisii de anchetă sau alte comisii speciale. De asemenea, Camerele îşi pot constitui comisii comune. În lumina acestui text am putea face o primă distincţie între **comisiile permanente** şi **comisiile temporare**, (speciale) şi o a doua între **comisiile fiecărei Camere** şi **comisiile comune**.

1. Dispoziţii comune

Comisiile parlamentare sunt organe de lucru, după caz, ale Camerei Deputaţilor sau ale Senatului. Comisiile comune sunt organe de lucru ale celor două Camere. Ele

---

[187] Vezi articolele 29 din Regulamentul Camerei Deputaţilor şi 32 din Regulamentul Senatului, modificat prin Hotărârea Senatului nr. 20/2003.

[188] Vezi supra, Titlul II, Capitolul I, Secţiunea II.

sunt înfiinţate cu scopul de a îndeplini însărcinările care le sunt încredinţate în vederea pregătirii lucrărilor. Componenţa comisiilor se stabileşte potrivit configuraţiei politice a Camerelor. În acest sens, în Regulamentul Camerei Deputaţilor se prevede că „membrii comisiilor sunt desemnaţi prin acordul grupurilor parlamentare, cu respectarea configuraţiei politice a Camerei" (art.39). Dacă nu există dezacord asupra desemnării, Camera va aproba componenţa cu votul deschis al majorităţii deputaţilor prezenţi. Dacă există dezacord între grupurile parlamentare referitoare la componenţa unor comisii, Biroul propune şi Camera hotărăşte, cu votul majorităţii membrilor prezenţi, asupra candidaturilor propuse, cu respectarea configuraţiei politice a Camerelor.

Comisiile se organizează şi lucrează potrivit regulilor stabilite în regulamentele parlamentare. Sunt conduse de un birou format dintr-un preşedinte, 2 vicepreşedinţi şi 2 secretari, componenţa acestuia fiind stabilită prin negocieri între liderii grupurilor parlamentare. Biroul este ales de membrii comisiei. Acesta propune ordinea de zi a şedinţelor, stabileşte sarcinile membrilor, adoptă hotărâri în legătură cu desfăşurarea activităţii, constituie, dacă este necesar, subcomisii etc. Şedinţele comisiilor nu sunt publice, dar preşedintele acesteia poate propune ca la lucrările comisiei să ia parte şi alte persoane decât membrii săi. Miniştrii au acces la lucrările comisiilor iar dacă sunt solicitaţi, prezenţa lor devine obligatorie. Comisiile pot hotărî, în mod excepţional, invitarea la dezbateri a reprezentanţilor presei, scrise sau audiovizuale. La şedinţele comisiilor au dreptul să participe şi membri ai altor comisii, precum deputaţii ce au făcut propuneri legislative, au adus amendamente la unele proiecte ce se află în dezbaterea acestora pentru avizare etc. Mai pot participa persoanele interesate care au solicitat acest lucru şi au primit aprobare din partea membrilor comisiei. **Comisiile lucrează valabil în prezenţa majorităţii membrilor care le compun, hotărârile adoptându-se cu votul majorităţii membrilor prezenţi.** În general, votul este deschis. O zi pe săptămână trebuie consacrată exclusiv activităţii în comisii.

De regulă, dezbaterile ce au loc în comisii se finalizează cu un raport. Raportorii trebuie desemnaţi la începerea lucrărilor. În raport trebuie trecută atât opinia majorităţii cât şi părerea contrară, motivată, a celorlalţi. Sinteza lucrărilor fiecărei comisii se publică săptămânal în Monitorul Oficial al României, Partea a II-a.

2. Comisiile permanente

Ambele regulamente prevăd – în acord cu Constituţia – că fiecare Cameră îşi constituie comisii permanente şi poate institui comisii de anchetă sau alte comisii speciale. De asemenea, îşi pot constitui comisii de mediere şi comisii comune. Interpretând aceste prevederi, am putea grupa comisiile în: a) permanente si b) temporare (de anchetă, comisii speciale altele decât cele de anchetă, de mediere şi cele ad-hoc sau excepţionale).

Comisiile permanente sunt constituite pe durata legislaturii. Numărul[189], denumirea şi competenţa fiecăreia sunt stabilite de fiecare Cameră. Membrii birourilor lor sunt aleşi la începutul fiecărei sesiuni ordinare. Fiecare senator este obligat să facă parte dintr-o comisie, şi poate face parte din cel mult două comisii. Un deputat face parte obligatoriu dintr-o singură comisie permanentă, cu excepţia membrilor Biroului permanent. Calitatea de membru al unei comisii poate înceta la propunerea grupului parlamentar din care face parte.

Comisiile permanente ale Camerei Deputaţilor sunt stabilite prin Regulament, în care se prevăd şi domeniile lor de activitate. Sunt instituite, astfel: 1. Comisia pentru politică economică, reformă şi privatizare, 2. Comisia pentru buget, finanţe şi bănci, 3. Comisia pentru industrii şi servicii, 4. Comisia pentru agricultură, silvicultură, industrie alimentară şi servicii specifice, 5. Comisia pentru drepturile omului, culte şi problemele minorităţilor naţionale, 6. Comisia pentru administraţie publică, amenajarea teritoriului şi echilibru ecologic, 7. Comisia pentru muncă şi protecţie socială, 8. Comisia pentru sănătate şi familie, 9. Comisia pentru învăţământ, ştiinţă, tineret şi sport, 10. Comisia pentru cultură, arte, mijloace de informare în masă, 11. Comisia juridică, de disciplină şi imunităţi, 12. Comisia pentru apărare, ordine publică şi siguranţă naţională, 13. Comisia pentru politică externă, 14. Comisia pentru cercetarea abuzurilor, corupţiei si pentru petiţii, 15) Comisia pentru regulament şi 16)Comisia pentru tehnologia informaţiei şi comunicaţiilor (art.58 din Regulamentul Camerei Deputaţilor).

Iniţial în Regulamentul Senatului nu erau **nominalizate**, identificate sau "numite" comisiile permanente. Acum, art.56, modificat după revizuirea Constituţiei, enumeră 14 comisii permanente ce au domenii asemănătoare de activitate cu cele ale Camerei Deputaţilor. În acest sens, în ultimul aliniat al articolului amintit se prevede că domeniile de activitate ale comisiilor permanente sunt stabilite prin regulamente proprii, care se aprobă de Biroul permanent.

Comisiile permanente au ca atribuţii principale: a) examinarea şi întocmirea raportului sau avizului (după cum comisia a fost sau nu sesizată în fond) asupra proiectului de lege sau a propunerii legislative; b) efectuarea unor anchete parlamentare, iniţiate de comisie şi încuviinţate de Cameră[191]; c) avizarea amendamentelor la proiectele de legi sau la propunerile legislative, d) dezbaterea şi adoptarea hotărârilor asupra altor probleme trimise spre examinarea lor de către Biroul

---

[189] În art.38 alin.3 din Regulamentul Camerei Deputaţilor se prevede că acestea (comisiile permanente) sunt formate dintr-un număr de 13-40 de deputaţi.

[191] În art.58 lit.c din Regulamentul Senatului se prevede în acest sens: Comisiile „efectuează anchete parlamentare, atunci când consideră necesar, şi prezintă rapoarte Biroului permanent."

permanent şi e)controlul modului în care ministerele şi celelalte organe ale administraţiei publice îndeplinesc Programul de guvernare aprobat de Parlament în domeniile lor specifice de activitate.

Comisiile permanente pot fi sesizate **în fond** atunci când proiectul de lege sau propunerea legislativă aparţine de competenţa lor. Biroul Permanent poate însă sesiza şi alte comisii pentru a-şi da avizul cu privire la un proiect de lege sau o propunere legislativă. Potrivit modificărilor aduse Regulamentului Camerei Deputaţilor după revizuirea Constituţiei, Biroul Permanent trebuie să stabilească un termen înlăuntrul căruia comisia trebuie să depună raportul. Dacă Camera Deputaţilor este prima Cameră sesizată, termenele nu pot fi mai mici de 7 zile sau mai mari de 15. În cazul când aceasta este Cameră Decizională, termenele nu pot fi mai mici de 14 zile şi mai mari de 60. De asemenea, se stabilesc termene regulamentare şi pentru imprimarea şi difuzarea rapoartelor, diferenţiate după cum Camera Deputaţilor este primă Cameră sesizată sau Cameră decizională. (art.67).

Raportul comisiei sesizate în fond trebuie să cuprindă propuneri cu privire la adoptarea, adoptarea cu modificări ori respingerea proiectului sau a propunerii legislative examinate, cu precizarea articolelor care intră în competenţa decizională a Camerei Deputaţilor, respectiv a Senatului, în cazul în care Camera Deputaţilor este Cameră decizională (art.91 al Regulamentului Camerei Depuaţilor, aşa cum a fost modificat după revizuirea Constituţiei).

3. Comisiile temporare

Constituţia, Regulamentul Camerei Deputaţilor (art.38) şi Regulamentul Senatului (art.40) prevăd **mai multe categorii de comisii temporare**. Putem face o distincţie, mai întâi, între comisiile fiecărei Camere şi comisiile comune. Apoi, în cadrul primei categorii, deosebim comisiile de anchetă de „alte comisii speciale", după cum în cadrul celei de a doua deosebim comisiile de audiere de alte comisii comune.

a) **Comisiile de anchetă** apar ca un corolar logic şi indispensabil al prerogativelor de control ale Parlamentului. Ele sunt temporare[192]. **Pot fi constituite** de fiecare Cameră, potrivit Regulamentului de funcţionare, **la cererea a cel puţin o treime din membrii săi.** Funcţionează potrivit unor reguli comune ce privesc toate categoriile de comisii, dar şi unor norme care le individualizează, care, după cum vom vedea, le apropie în unele privinţe de organele jurisdicţionale, fără a le conferi această natură.

---

[192] În unele state termenul în care activează legal o comisie temporară (cel în care trebuie făcută „ancheta" şi prezentat raportul) este stabilit de legea privind organizarea comisiilor de anchetă. Astfel, în Franţa termenul este de 6 luni. Cu privire la aceasta, C.**Leclercq** precizează: „Comisiile de anchetă sau de control au un caracter temporar: misiunea lor se termină cu depunerea raportului care trebuie să intervină într-un interval de şase luni" (*op.cit.*, p.677).

Textele constituţionale, ca şi cele regulamentare, nu fac nici o referire la situaţiile şi limitele[193] în care pot fi create astfel de comisii, lăsând la latitudinea fiecărei Camere aprecierea oportunităţii înfiinţării lor.

În vederea desfăşurării activităţii lor, comisiile de anchetă sunt înzestrate cu mijloace legale adecvate. Astfel, potrivit art.73 din Regulamentul Camerei Deputaţilor, Comisia de anchetă **poate invita** orice persoană ce are cunoştinţă despre o faptă sau împrejurare care ar putea contribui la aflarea adevărului în cauza care formează obiectul activităţii comisiei. **Orice persoană care cunoaşte astfel de fapte** sau deţine astfel de date **este obligată să le aducă la cunoştinţă**, iar **instituţiile şi organizaţiile sunt obligate să răspundă la solicitările comisiei**, în termenul stabilit de aceasta. De asemenea, atunci când pentru lămurirea unor fapte sau împrejurări, în vederea aflării adevărului sunt necesare cunoştinţele unor experţi, **comisia de anchetă poate dispune efectuarea unor expertize**. Dispoziţiile legale referitoare la citarea, prezentarea şi ascultarea martorilor şi cele privitoare la prezentarea şi predarea obiectelor şi înscrisurilor sau efectuarea expertizelor se aplică în mod corespunzător[194]. **În privinţa martorilor, precizăm că aceştia trebuie să spună adevărul, în caz contrar intervenind răspunderea legală.**

La terminarea anchetei se întocmeşte un raport, care va fi depus la Biroul permanent ce urmează a-i asigura difuzarea către membrii Camerei, în vederea dezbaterilor pe marginea lui şi luării unei hotărâri. După dezbaterea raportului, Camera adoptă o hotărâre cu privire la acesta. Dacă raportul comisiei de anchetă nu poate fi depus la termen, la cererea motivată a comisiei, Camera îl poate prelungi. În acest caz comisia este obligată să depună un raport preliminar.

În situaţia în care, în cadrul dezbaterilor unui astfel de raport, se relevă existenţa unor abateri grave în activitatea unui membru sau a unei persoane cu rang de ministru, Camera trebuie să înştiinţeze pe Preşedintele României sau, după caz, pe primul-ministru pentru a se lua măsuri potrivit Constituţiei. Aceeaşi obligaţie există şi dacă ancheta este efectuată **de o comisie permanentă,** în cadrul competenţei sale (vezi art.71 alin.6 coroborat cu art.68 din Regulamentul Camerei Deputaţilor).

---

[193] În literatura franceză, discutându-se problema **limitelor** în care pot fi create, s-a precizat: „Crearea unei comisii de anchetă nu este posibilă atunci când faptele au dat loc unei cercetări penale, atâta timp cât cercetarea este în curs. Dacă o comisie a fost deja creată, misiunea sa se încheie de îndată ce apare o informaţie relativă la faptele care au motivat crearea sa". (Ch.**Debbasch** ş.a., *op.cit.*, p.913).

[194] Este prevederea cuprinsă în art.73 alin.4 din Regulamentul Camerei Deputaţilor. Dar, aşa cum s-a statuat de către Curtea Constituţională, prin regulamentul unei Camere nu se pot stabili drepturi şi mai ales obligaţii în sarcina unor subiecte dinafara Camerei. Asemenea prevederi nu pot forma decât obiectul unor legi, în sensul de acte juridice normative adoptate de Parlament, în condiţii prestabilite şi cu o forţă juridică superioară tuturor celorlalte acte normativ-juridice. Este şi motivul pentru care obligaţiile prevăzute de textul amintit ar trebui să formeze obiectul unei viitoare legi. (Vezi Curtea Constituţională, Culegere de decizii şi hotărâri, 1994, p.102, 106 şi 113)

Referitor la **natura juridică a acestor comisii**, o precizare se impune: **ele nu sunt organe jurisdicționale**. Activitatea comisiei contribuie la stabilirea răspunderii politice şi nu a răspunderii juridice a celor supuşi investigațiilor comisiilor de anchetă. Aceste comisii nu-şi propun soluționarea unor litigii şi nici „condamnarea celor vinovați". Actul final – hotărârea **Camerei** – propune doar o soluție sau o atitudine a Camerei față de faptele celui în cauză. Hotărârea luată nu se bucură de autoritatea de lucru judecat, după cum în efectuarea anchetei, în procedura urmată de comisie nu-şi găsesc aplicare principiile procedurii jurisdicționale (independența judecătorului, contradictorialitatea, oralitatea, dublul grad de jurisdicție etc.).

b) **Comisiile speciale**, altele decât cele de anchetă, pot fi constituite de Camere pentru avizarea unor acte legislative complexe, pentru elaborarea unor propuneri legislative[195] sau pentru alte scopuri,[196] indicate în hotărârea privind înființarea comisiei. Prin hotărârea de înființare se desemnează, din rândul parlamentarilor, membrii comisiei şi biroul acesteia, la propunerea Biroului permanent şi se stabileşte termenul până la care raportul său va fi depus[197]. Comisiile speciale au, potrivit regulamentelor parlamentare, acelaşi statut ca şi comisiile permanente. În aceste comisii pot fi desemnați membrii comisiilor permanente, fără a-şi pierde această calitate[198]. Specific comisiilor speciale, spre deosebire de cele permanente, este că **sarcina pe care urmează să o îndeplinească se stabileşte prin actul de constituire**, deci **direct de către plenul adunării**, pe când sarcinile comisiilor permanente se stabilesc, potrivit statutelor, de biroul permanent, cu excepția anchetelor parlamentare.

c) **Comisiile de mediere**, prevăzute de fostul art.76 din Constituția din 1991, erau constituite pentru situația în care una din Camere adopta un proiect de lege sau o propunere legislativă într-o redactare diferită de cea aprobată de cealaltă Cameră. Acest text a fost abrogat de Legea de revizuire nr. 429/2003, dar regulile din cele două regulamente – al Camerei Deputaților şi al Senatului – au rămas în vigoare, însă cu o sferă de aplicabilitate mult restrânsă, şi anume numai la legile constituționale.

Procedura de mediere este inițiată de preşedintele Senatului şi preşedintele Camerei Deputaților. În acest scop biroul permanent al fiecărei camere propune, după

---

[195] Un exemplu îl constituie Comisia specială pentru elaborarea propunerilor legislative prevăzute la art.79 din Legea nr.29/2000 privind **sistemul de decorații al României....**, creată prin hotărârea Camerei Deputaților nr.35/2001.

[196] Un exemplu îl constituie hotărârea Camerei Deputaților şi Senatului nr. 13 din 3 iunie 1998 privind constituirea **Comisiei speciale a Camerei Deputaților şi Senatului pentru exercitarea controlului parlamentar asupra activității Serviciului de Informații Externe** (Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.214 din 10 iunie 1998).

[197] Se va institui astfel o excepție de la regula alegerii biroului comisiei permanente de către membrii acesteia (înscrisă în art.43 din Regulamentul Camerei Deputaților).

[198] În Franța, comisiile speciale sau ad hoc sunt constituite de drept la cererea guvernului sau ca urmare a deciziei adunării în vederea examinării unui text determinat (vezi R.**Chantebout**, *op.cit.*, p.558 si 401).

consultarea grupurilor parlamentare, un număr de 7 parlamentari care vor face parte din comisia de mediere, urmărindu-se respectarea configurației politice a Camerelor. Comisia nou constituită se reunește la sediul uneia din Camere, la convocarea președintelui comisiei sesizate în fond de la Camera care a adoptat ultima proiectul și stabilește regulile după care își pot desfășura activitatea si termenul la care urmează să prezinte raportul. Conducerea se realizează prin rotație de către un deputat sau un senator. Activitatea comisiei încetează odată cu depunerea raportului.

d) **Alte comisii comune** pot fi create în situația în care urmează să elaboreze o lucrare de o deosebită importanță, un proiect de cod de legi etc. O astfel de comisie a fost constituită pentru elaborarea propunerii legislative privind revizuirea Constituției prin Hotărârea Parlamentului nr.23 din 25 iunie 2002.[199]

Secțiunea III

Funcționarea Parlamentului

Funcționarea Camerei Deputaților și a Senatului, precum și a Camerelor reunite este reglementată de Constituție și de regulamentele parlamentare. Fiecare Cameră își desfășoară activitatea potrivit principiului autonomiei parlamentare[200], în conformitate cu regulile cuprinse în propriul său regulament, cu respectarea normelor constituționale.

Camera Deputaților și Senatul lucrează în ședinte separate (art.65 alin.1). Acesta este principiul **afirmat** prin revizuirea textului vechi care prevedea: "Camera Deputaților și Senatul lucrează în ședințe separate și în ședințe comune". Dar coroborând prevederile actuale, adică ale alin.1 al art.65 cu cele ale alin.2 al art.65, în care se prevăd situațiile în care Camerele lucrează în ședință comună, ajungem la concluzia că este greu de argumentat că "ședințele separate" constituie regula.

Perioada în care Camerele își desfășoară valabil activitatea este de 4 ani. În acest sens, art.63 din Constituție prevede: „Camera Deputaților și Senatul sunt alese

---

[199] Comisia a fost compusă din 21 senatori și deputați, un membru al Guvernului, un reprezentant desemnat de Președintele României și Avocatul Poporului. (Vezi Hotărârea Parlamentului nr.23/2002, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.453 din 27 iunie 2002).

Alte comisii comune au fost create, de exemplu pentru Integrare Europeană (vezi Hotărârea Parlamentului României nr. 8 din 28 iunie 1995), pentru elaborarea Proiectului de Hotărâre privind modificarea și completarea Regulamentului ședințelor comune ale Camerei Deputaților și Senatului. (vezi Hotărârea Parlamentului României nr.7/2001, publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr.127 din 14 martie 2001), etc.

[200] Autonomia parlamentară își găsește expresia în "autonomia regulamentară" – principiu potrivit căruia parlamentul își stabilește el însuși, fără amestecul altui organ de stat, regulile de organizare și funcționare, în acord cu Constituția –, în competența sa de a-și constitui organe proprii de conducere și administrare, de a asigura desfășurarea normală a activității acestor organe și de a-și stabili singur bugetul, fiecare Cameră având propriul buget de cheltuieli și "puterea" de a-i controla execuția. (Vezi Tudor **Drăganu**, *op.cit.* (Tratat), vol.II, p.148-156).

pentru **un mandat de 4 ani**[201], care se prelungeşte de drept în stare de mobilizare, război, de asediu sau de urgenţă, până la încetarea acestora" (s.n.).[202] Pe toată dura mandatului activitatea celor două Camere se desfăşoară în **sesiuni**[203]. **Sesiunile trebu să se deruleze în acelaşi timp**, Parlamentul neputându-şi exercita altfel prerogativele.

În Constituţie se stabileşte **regimul sesiunilor parlamentare**, prevăzându-perioadele în care se desfăşoară **sesiunile ordinare** şi condiţiile în care Camerele întrunesc în **sesiuni extraordinare**. În acest sens, în art.66 alin.1 se precizează: Came Deputaţilor şi Senatul se întrunesc în două sesiuni ordinare pe an[204]. Prima începe luna februarie şi nu poate depăşi sfârşitul lunii iunie. A doua începe în luna septembr şi nu poate depăşi sfârşitul lunii decembrie. În felul acesta constatăm că, în privin datelor calendaristice, Constituţia fixează lunile, urmând ca datele exacte – zilele – să fi stabilite de către Parlament. Convocarea Camerelor se face de către preşedinţii aceston cu excepţia Parlamentului nou ales, care se întruneşte la convocarea Preşedintel României.

În intervalul dintre cele două sesiuni ordinare, comisiile parlamentare birourile permanente îşi pot continua activitatea, fără îndeplinirea vreunei form legale de abilitare, întrucât sesiunea este forma de lucru a adunării (a Camerei), iar nu organelor ei interne.

Pe perioada sesiunii ordinare Parlamentul îşi poate exercita toate competenţel sale.

Aşa cum prevede Constituţia, Parlamentul se poate întruni şi în **sesiuni extraordinare**, la cererea Preşedintelui României, a biroului permanent al fiecăre Camere şi a cel puţin o treime din numărul deputaţilor sau senatorilor (art.66 alin.2). Şi în cazul sesiunilor extraordinare convocarea se face de preşedinţii Camerelor. Acest lucru nu trebuie însă interpretat în sensul că aceştia ar avea latitudinea **să decidă** convocarea. Dacă iniţiativa a fost luată de organele prevăzute în art.66 alin.2, Preşedintele Camerei este obligat să o convoace.

Sesiunile extraordinare pot fi convocate pentru rezolvarea unor probleme care nu suferă amânare, ele fiind justificate de cerinţa îndeplinirii unor sarcini deosebite sau

---

[201] Durata mandatului este denumită **legislatură**.

[202] Actuala reglementare este mai completă, spre deosebire de cea anterioară care prevedea prelungirea mandatului prin lege organică, numai în caz de război sau de catastrofă.

[203] **Sesiunea** este forma organizatorică de lucru a Parlamentului, perioada stabilită pe parcursul unui an calendaristic când Parlamentul se reuneşte valabil pentru a delibera în şedinţe plenare.

[204] **În majoritatea constituţiilor existente azi în lume se determină numărul şi durata sesiunilor ordinare ale Parlamentului.** Potrivit Culegerii de date comparative realizate de Centrul Internaţional de Documentare Parlamentară al Uniunii Interparlamentare (cu privire la 83 de parlamente, pentru care sunt culese datele până la 30 iunie 1985), în 49 de ţări se fixează fie data de început a sesiunilor, fie durata minimă sau maximă a acestora, fie se lasă la latitudinea parlamentului să fixeze el însuşi data sesiunilor. (Vezi: *LES PARLEMENTS DANS LE MONDE*, 2e éd., Union Interparlamentaire, Bruylant, Bruxelles, 1986, vol. I, tabloul 8, p.302-345.)

de producerea unor evenimente neprevăzute. Durata lor nu este şi nu poate fi prevăzută de lege, singura limitare fiind cea determinată de începerea sesiunii ordinare.

În afară de sesiunile ordinare şi extraordinare, la care face trimitere expresă art.66, în Constituţie este prevăzută şi o **altă „categorie" de sesiune**, fapt ce reiese din interpretarea unor texte referitoare la „aprobări" sau „avizări" pe care Parlamentul trebuie să le dea unor organe, pentru ca faptele sau actele lor să fie validate, confirmate sau „autorizate". Astfel, de exemplu, potrivit art.92 alin.2, Preşedintele României poate declara mobilizarea parţială sau generală a forţelor armate numai „cu aprobarea prealabilă a Parlamentului". Dar, dacă acesta nu se află în sesiune, se convoacă **de plin drept**[205], altminteri decizia prezidenţială rămâne neconstituţională. La fel, în cazuri excepţionale, Guvernul poate adopta ordonanţe de urgenţă, acte normative pe care le elaborează fără a fi **expres** abilitat de Parlament, dar pentru ca acestea să intre în vigoare trebuie aprobate de organul legiuitor. „Camerele dacă nu se află în sesiune, se convoacă în mod obligatoriu în 5 zile de la depunere sau, după caz, de la trimitere" (art.115 alin.5, fraza a 2-a, din Constituţie)[206].

Întrunirea efectivă, plenară a membrilor Camerei în şedinţe, pentru a delibera asupra problemelor ce intră în competenţa lor, se realizează (de-a lungul unei sesiuni) pe parcursul a **4-5 zile consecutiv pe săptămână, potrivit programului** de lucru întocmit de Biroul permanent şi aprobat de Comitetul ordinii de zi.[207]

În timpul sesiunilor, Camerele lucrează în şedinţe în plen, pe comisii şi în grupuri parlamentare.[208] **Cvorumul** cerut de Constituţie (art.67) este de jumătate plus unul din membrii Camerei. Hotărârea Camerei Deputaţilor nr.5/2001[209] a nuanţat această regulă constituţională, cvorum numai pentru **votul final** – adică, în principiu, votul privind "ansamblul reglementării" –, care "poate avea loc într-o şedinţă consacrată acestui scop" (art.104 alin.3).

---

[205] Şi aceste sesiuni care se convoacă de plin drept pot fi incluse în categoria "sesiunilor extraordinare", ele fiind convocate "special". Dar, spre deosebire de sesiunile extraordinare la care face trimitere art.66 alin.2 din Constituţie, unde în principiu pot fi dezbătute doar problemele înscrise pe ordinea de zi cu ocazia întrunirii Camerelor, în sesiunile care se întrunesc "de plin drept" ar putea fi dezbătute – după părerea unor autori – şi alte situaţii, dacă între timp intervine o altă situaţie pentru care Constituţia prevede obligaţia întrunirii Parlamentului (Vezi Tudor **Drăganu**, *op.cit.* (Tratat), vol. II, p.203).

[206] Tot de plin drept Parlamentul s-ar putea întruni şi în situaţia în care prerogativa Preşedintelui României de a convovca adunările nou alese în termen de 20 de zile de la alegeri (potrivit art.63 alin.3 din Constituţie) nu s-ar exercita, din diverse motive.

[207] De regulă, a 5-a zi din săptămână este rezervată activităţii parlamentarilor în circumscripţiile electorale în care au fost aleşi.

[208] Vezi art.78 alin.5 din Regulamentul Camerei Deputaţilor.

[209] Hotărârea Camerei Deputaţilor nr.5/2001 este publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.21 din 15 ianuarie 2001.

Lucrările Camerei sunt conduse de preşedintele acesteia sau de un vicepreşedinte care îl înlocuieşte, asistat obligatoriu de 2 secretari.

Şedinţele sunt publice, în afara cazurilor în care, la cererea preşedintelui sau a unui grup parlamentar, se hotărăşte, cu votul majorităţii parlamentarilor prezenţi, ca anumite şedinţe să fie secrete. Fiind în principiu publice, pot asista diplomaţi, reprezentanţi ai mijloacelor de comunicare în masă, precum şi alţi invitaţi. În condiţiile prevăzute de regulamente, cetăţenii pot şi ei asista la lucrările Camerei, pe baza unor permise de acces distribuite la cerere, în ordinea solicitărilor de către cei interesaţi şi în limita locurilor disponibile în lojele destinate publicului.

La toate şedinţele Senatului este obligatorie prezenţa, pe banca ministerială, a cel puţin un reprezentant al Guvernului. La Camera Deputaţilor prezenţa miniştrilor devine obligatorie numai dacă li se solicită participarea. (art.130 alin.2)

Dezbaterile constau în discutarea chestiunilor înscrise pe **ordinea de zi**[210], potrivit unei proceduri stabilite în prealabil, care asigură independenţa Camerei, confruntarea liberă a opiniilor şi adoptarea unor decizii în conformitate cu conştinţa proprie şi voinţa politică a poporului. Înscrierile la cuvânt se fac potrivit unor reguli care urmăresc asigurarea egalităţii grupurilor parlamentare şi clarificarea problemelor asupra cărora urmează a se lua decizii.

Dezbaterile din şedinţele Camerelor se înregistrează pe bandă magnetică şi se stenografiază, măsură prevăzută, printre altele, pentru asigurarea transparenţei activităţii parlamentare.

Procedura dezbaterilor poate fi – potrivit regulamentelor – **„comună"** (obişnuită) sau **„specială"**. Cea de a doua este aplicabilă – la propunerea preşedintelui Camerei – pentru dezbaterea unor proiecte de acte normative financiare, pentru ratificarea unor tratate internaţionale etc. O procedură specială este cea privind punerea sub urmărire penală a membrilor Guvernului (art.144-147 din Regulamentul Camerei Deputaţilor şi art.144-147 din Regulamentul Senatului). Tot o procedură specială este şi „procedura de urgenţă", prevăzută în ambele regulamente (art.107-111 în Regulamentul Camerei Deputaţilor şi art.102-104 în Regulamentul Senatului).

Dezbaterile se încheie prin luarea unor decizii pe bază de **vot**. Potrivit regulamentelor celor două Camere, votul este personal. El poate fi **deschis** sau **secret**[211]. Camera hotărăşte ce modalitate de vot va folosi, în afară de cazul în care prin regulament se stabileşte o anumită procedură de vot.

---

[210] **Ordinea de zi** se stabileşte de fiecare Cameră, potrivit regulilor înscrise în propriul statut (art.80-85 din Regulamentul Camerei Deputaţilor şi art.80-84 din Regulamentul Senatului). De regulă, biroul permanent întocmeşte în fiecare săptămână **proiectul ordinii de zi** pentru săptămâna următoare şi-l supune spre aprobare. La Senat se aprobă în plen (art.80) iar **la Camera Deputaţilor**, începând din 2001, **se aprobă de Comitetul ordinii de zi** (art.83).

[211] În cele mai multe sisteme constituţionale votul deschis constituie regula, iar votul secret excepţia. În 37 de state se practică votul oral, în 43 se votează prin ridicarea mâinii, în 39

Votul deschis se exprimă prin ridicare de mâini, prin ridicare în picioare, prin apel nominal sau prin mijloace electronice. **Votul secret** se exprimă prin buletine de vot, prin bile sau prin mijloace electronice. Legile se votează cel mai frecvent prin bile. Totuşi, pentru unele proiecte de legi s-a practicat votul nominal. Astfel, de exemplu, Camera Deputaţilor a hotărât acest sistem de vot pentru legea privind alegerea Preşedintelui României. Tot cu titlu de exemplu, amintim că se procedează prin vot secret la aprobarea nominală a listei privind componenţa Guvernului, la alegerea preşedintelui Camerei şi a celorlalţi membri ai biroului permanent, în situaţiile în care se decide asupra cererii de reţinere, arestare, percheziţie sau privind posibilitatea trimiterii în judecată penală ori contravenţională a unui parlamentar.

Validitatea votului este condiţionată de: 1) întrunirea cvorumului în Camera chemată să decidă şi 2) întrunirea majorităţii prevăzute de lege. Aşa cum arătam mai înainte, în privinţa cvorumului, Constituţia prevede că fiecare Cameră lucrează legal în prezenţa majorităţii membrilor, dar la Cameră se lucrează valabil cu o prezenţă redusă, dacă nu este şedinţă de vot final. În privinţa votului, Constituţia şi regulamentele solicită, după caz: a) o majoritate simplă (jumătate plus unul din numărul parlamentarilor prezenţi), b) o majoritate absolută (jumătate plus unul din numărul total al membrilor) şi c) o majoritate calificată (două treimi din numărul total al membrilor Camerei sau, în alte situaţii, două treimi din numărul parlamentarilor prezenţi sau trei pătrimi din numărul deputaţilor şi senatorilor (când în procedura de revizuire a Constituţiei, încercarea de mediere nu a izbutit).

Deciziile se iau de fiecare Cameră în parte, afară de cazurile în care Constituţia sau Regulamentele prevăd obligativitatea şedinţelor comune. În legea fundamentală există o reglementare de principiu – art.65 comentat anterior – şi multe alte situaţii în care se prevede expres faptul că anumite decizii nu pot fi luate decât în urma dezbaterilor în şedinţă comună. De asemenea, o reglementare cuprinzătoare întâlnim în art.1 din Regulamentul şedinţelor comune ale Camerei Deputaţilor şi Senatului unde se face o enumerare cuprinzătoare a situaţiilor în care cele două Camere se întrunesc în şedinţe comune, stabilindu-se în ultimul alineat regula potrivit căreia birourile permanente ale celor două Camere pot decide şi în alte situaţii convocarea în şedinţă comună.

Potrivit art.65 alin.2, Camerele se întrunesc în şedinţă comună pentru: a) primirea mesajului Preşedintelui României; b) aprobarea bugetului de stat şi a bugetului asigurărilor sociale de stat; c) declararea mobilizării generale sau parţiale; d) declararea stării de război; e) suspendarea sau încetarea ostilităţilor militare; f) aprobarea strategiei naţionale de apărare a ţării; g) examinarea rapoartelor Consiliului Suprem de Apărare a ţării; h) numirea, la propunerea Preşedintelui României, a directorilor serviciilor de

---

prin ridicarea în picioare, în 46 prin apel nominal, în 2 prin aclamaţii etc. (Vezi "*Les parlements dans le monde ...*").

informații și exercitarea controlului asupra activității acestor servicii și i) numirea Avocatului Poporului; j) stabilirea statutului deputaților și al senatorilor, stabilirea indemnizației și a celorlalte drepturi ale acestora; k) îndeplinirea altor atribuții care, potrivit Constituției sau regulamentului, se exercită în ședință comună. Alte prevederi constituționale fac trimitere expresă la situații în care cele două Camere exercită în comun unele atribuții, precum: a) adoptarea regulamentului ședințelor comune (art.63 alin.1); b) adoptarea textului definitiv al unui proiect de lege sau a unei propuneri legislative în urma medierii efectuate asupra textelor de revizuire a Constituției; c) depunerea jurământului Președintelui României, după alegerea și validarea alegerii sale (art.82 alin.2); d) punerea sub acuzare pentru înaltă trădare a Președintelui României (art.96); e) suspendarea din funcție a Președintelui României în condițiile cerute de art.95; f) dezbaterea programului, a listei Guvernului, precum și exprimarea votului de încredere față de Guvern (art.103 alin.3); g) adoptarea unei moțiuni de cenzură și retragerea încrederii acordate Guvernului (art.113 alin.1); h) dezbaterea programului, declarației de politică generală sau a proiectului de lege prin care Guvernul își angajează răspunderea politică (art.114 alin.1); i) reexaminarea legii la cererea Președintelui României, când sunt întrunite condițiile prevăzute de art.114 alin.4; j) primirea raportului anual al Avocatului Poporului (art.60); k) încuviințarea măsurii de instituire a stării de asediu sau a stării de urgență, în întreaga țară sau în unele localități, decisă de Președintele României (art.93 alin.1) și l) numirea membrilor Curții de Conturi (art.140 alin.4).

Acestor prevederi li se adaugă cele ale art. 148 alin.1 și ale art.149 din Constituție, conform cărora aderarea României la tratatele constitutive ale UE, în scopul transferării unor atribuții către instituțiile comunitare, precum și al exercitării în comun cu celelalte state membre a competențelor prevăzute în aceste tratate, ca și aderarea la Tratatul Atlanticului de Nord, se fac prin **lege adoptată în ședință comună a Camerei Deputaților și Senatului**, cu o majoritate de două treimi din numărul deputaților și senatorilor" (s.n.).[212]

---

[212] Așa cum observa prof. T.**Drăganu**, "în toate aceste cazuri, cele două Camere vor funcționa ca Parlament unicameral. Dacă soluționarea unor atât de numeroase și importante raporturi sociale poate fi încredințată de Constituție unui Parlament unicameral, devine fragilă orice încercare de justificare a adoptării sistemului bicameral pentru celelalte atribuții ale Parlamentului (Vezi: T.**Drăganu**, *Câteva considerații critice ...*, în *op.cit.*, p.64).

C.U. „M. EMINESCU" D R : P T

Capitolul V

Funcțiile Parlamentului*

Secțiunea I

Necesitatea identificării funcțiilor Parlamentului

1. Necesitatea clarificării acestei probleme decurge, mai întâi, din repunerea principiului separației puterilor în stat la baza organizării autorităților publice din țara noastră – chiar dacă această idee nu este unanim acceptată[213]. În virtutea principiului amintit, competențele puterii de stat trebuie astfel repartizate diferitelor autorități publice încât, putându-se controla reciproc, să nu se ajungă la situația în care una subordonează pe celelalte; să nu se ajungă la centralizarea și ierarhizarea autorităților, fapt ce ar putea duce la concentrarea puterii în mâna unui singur titular – organ unipersonal sau colectiv. **Dacă vorbim de separația puterilor în stat[214], atunci este logic să ne preocupăm**, după ce în mare am organizat „puterile"

---

* Denumirea acestui capitol impune o precizare: în literatura de specialitate din țara noastră cei mai mulți autori de Drept constituțional și l-au intitulat "funcțiile Parlamentului" și nu "atribuțiile Parlamentului", în pofida faptului că în legea fundamentală se face mai des referire la "atribuții" decât la "funcții", când se reglementează competența diverselor autorități publice.

În ceea ce ne privește, ne-am însușit "modelul" francez, care este urmat îndeaproape de cel italian, de cel spaniol etc., ocupându-ne de "funcții" (funcții ale parlamentului, în acest context). În concepția noastră problema funcțiilor presupune sau înglobează pe cea a atribuțiilor, pentru că noțiunea de "funcție" a unei autorități o utilizăm în sens de "direcție fundamentală în care converg atribuțiile acesteia", de "atribut esențial al unui sistem (dacă admitem posibilitatea analizei parlamentului ca un sistem) care se manifestă în condițiile raportării sale la alte sisteme.

Cu privire la funcțiile parlamentului, în general, vezi, de exemplu, Giuseppe **Vergottini**, *Dirito constituzionale comparato*, Sesta edizione, vol.I, Padova-Cedam, 2004, p.425 ș.u., Francisco Fernandez **Segado**, *El sistema constitucional español*, Dykinson, 1992, Madrid, p.618-663; Genoveva **Vrabie**, *Les fonctions du parlement. Essai d'idéntification ayant comme perspective les fonctions de l'Etat*, în *The Spanish constitution in the european constitutional context*, volum coordonat de Francisco Fernandez **Segado**, p.2045-2078, *Les régimes politiques des pays de l'UE et de la Roumanie*, Regia Autonomă «Monitorul Oficial», București, 2002, volum coordonat de Genoveva **Vrabie**.

De precizat că, **ceea ce ne propunem în continuare nu este analiza exhaustivă a atribuțiilor Parlamentului României, ci doar analiza celor mai importante atribuții** (competențe) **ale sale, structurate în lumina direcției în care converg.**

[213] Vezi Genoveva **Vrabie**, *Les fonctions du Parlement de la Roumanie. Contribution à leur identification et à leur classification*, în "Revue Internationale de Droit Comparé", 1997, nr.3, p.697-708.

[214] Printre cei ce au supus unei critici pertinente acest principiu, vezi și Carré de **Malberg**, *Contribution à la théorie générale de l'Etat* (cf.M.**Prélot**, J.**Boulouis**, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Sept. éd., Paris, 1978, p.91); Jean-François **Aubert**, *Traité de*

potrivit noii Constituţii, **de stabilirea cât mai exactă** a atribuţiilor lor, **a funcţiilor pe care le îndeplinesc**, a modului în care acestea interferează, a direcţiei în care converg şi a scopului pe care îl urmăresc. Un singur argument ne permitem în sprijinul acestei idei: logica expunerii şi economia spaţiului nepermiţându-ne mai mult. Este vorba de discuţiile fertile şi necesare din literatura juridică din ţara noastră referitoare la competenţa de a abroga o lege, atunci când acest lucru se realizează pe o altă cale decât cea obişnuită – exprimarea voinţei parlamentului în acest sens. Se apreciază astfel „natura" deciziilor Curţii Constituţionale prin care au fost declarate neconstituţionale unele norme penale, fiind astfel scoase din vigoare de un alt organ decât cel competent a abroga o lege, adică Parlamentul[215]. Situaţia aceasta a determinat, după cum era şi firesc, abordarea unor probleme referitoare la funcţia de control al constituţionalităţii legilor, exercitată de Curtea Constituţională şi, pe cale de consecinţă, la funcţia legislativă, deci şi la competenţa Parlamentului României. Din multitudinea discuţiilor purtate şi a soluţiilor propuse reiese cu prisosinţă necesitatea abordării şi clarificării funcţiilor Parlamentului, în lumina interferenţei lor cu cele exercitate de celelalte autorităţi publice din ţara noastră, cu cele jurisdicţionale în special.

2. Dar, tot atât de necesară ne apare abordarea acestei probleme în lumina exigenţelor principiului statului de drept, ştiut fiind faptul că acesta este consacrat ca o valoare supremă de art.1 alin.3 din Constituţie, valoare pe care autorităţile etatice trebuie să o garanteze. Declarând statul român ca stat de drept, noua noastră lege fundamentală s-a alăturat ţărilor care, în special după al doilea război mondial, au organizat puterea etatică în lumina acestui principiu înscris concomitent în documentele politico-juridice naţionale şi internaţionale[216]. Dacă ne referim la ţara noastră, putem

---

droit constitutionnel suisse, Ed.Ides et Calendes, Neuchatel, vol.II, 1967, p.449 ş.u. şi Th.**Fleiner-Gerster**, *Théorie générale de l'Etat*, P.U.F., Paris, 1986, p.365.

La noi, însă, imediat după evenimentele din decembrie, se punea mai mult problema limitării puterii decât cea a criticării principiului separaţiei puterilor în stat. Într-un anume sens, noi eram atunci în situaţia în care se găseau, în secolul XVIII, cei ce au fundamentat principiul amintit. Teama că cei ce preiau puterea pot „să abuzeze" de ea i-a determinat pe români – şi nu numai – să reafirme separaţia puterilor în stat. Sigur că în statele occidentale competiţia se duce azi mai mult între partidul de guvernământ şi cel (cele) din opoziţie, că „schema" partajării şi colaborării „puterilor" creată cu mai bine de două secole în urmă nu mai acoperă (nu mai acoperă în **întregime**) realitatea, dar în statele din centrul şi estul Europei „se repetă istoria"; se reia firul tradiţiei, cu atât mai mult cu cât partidele nou create nu au avut la început un rol însemnat în organizarea politică.

[215] Referitor la această problemă, vezi, de exemplu, M.**Constantinescu**, *Competenţa Curţii Constituţionale cu privire la legile anterioare intrării în vigoare a Constituţiei României*, în „Dreptul", nr.9, 1993, p.3 ş.u. şi V.**Urse**, V.**Drăgoi**, Mioara **Ketty-Guiu**, *Discuţii pe marginea legii privind organizarea şi funcţionarea Curţii Constituţionale*, în „Dreptul", nr.9, 1993, p.6 ş.u.

[216] Vezi, de exemplu, Statutul Consiliului Europei (semnat la Londra, la 5 mai 1949), Carta de la Paris pentru o nouă Europă (21.XI.1990), Actul final de la Helsinki (1.VIII.1975) şi Documentul final al Reuniunii de la Viena (19.II.1989).

aprecia că am demarat procesul înfăptuirii statului de drept, şi anume în plan normativ[217]. Dar, **pentru înfăptuirea statului de drept „în sens material"**[218], care presupune realizarea exigenţelor acestui principiu **în realitate**, trecerea de la normativitate la funcţionarea democratică a societăţii pe baza normelor juridice, **trebuiesc desprinse, identificate şi clarificate aceste „exigenţe"**, proces ce a fost declanşat în ţara noastră chiar anterior adoptării Constituţiei, în literatura de specialitate existând o preocupare constantă în acest sens[219]. Aşa cum remarcam cu ocazia dezbaterii proiectului de Constituţie, **printre exigenţele statului de drept, una din cele mai importante este cea referitoare la delimitarea competenţelor principalelor autorităţi publice**[220], a funcţiilor pe care le realizează fiecare. În această lumină, clarificarea problemelor ce ţin de identificarea funcţiilor parlamentului se integrează perfect în preocuparea mai largă privind elucidarea problematicii extrem de complexe şi, în acelaşi timp, extrem de importante, a statului de drept.

3. Dar, stabilirea cât mai exactă a competenţelor Parlamentului României şi a funcţiilor pe care le exercită apare tot atât de utilă şi în lumina unei alte necesităţi, şi anume a aceleia care priveşte cunoaşterea „limitelor statului", a sferei de manifestare şi exercitare a drepturilor şi libertăţilor cetăţeneşti. Astfel, o clarificare privind funcţiile parlamentului trebuie neapărat să se extindă şi asupra „întinderii" sau sferei de acţiune a funcţiei sale legislative, limita competenţei parlamentului în acest domeniu fiind determinată, pe de o parte, de faptul că drepturile, libertăţile şi îndatoririle fundamentale ale cetăţenilor sunt reglementate la nivel de constituţie şi, pe de altă parte, de faptul că exerciţiul unor drepturi sau ale unor libertăţi poate fi restrâns – potrivit art.49 din Constituţie – doar „pentru apărarea drepturilor şi libertăţilor" (sau pentru alte raţiuni expres prevăzute în acest text). Deci, Parlamentul nu poate, prin lege, restrânge drepturile şi libertăţile fundamentale ale cetăţenilor, după cum nu poate, în principiu, stabili noi îndatoriri fundamentale în sarcina acestora. Sigur, poate modifica Constituţia, dar numai în condiţiile restrictive prevăzute în Titlul VI şi, oricum, nici o revizuire nu

---

[217] **Putem vorbi deocamdată**, utilizând distincţia făcută de prof. M. E. Decaux între „stat de drept formal" şi „stat de drept material", **doar de stat de drept formal**. Vezi, M. E. **Decaux**, *Garanties juridiques des droits de l'homme*, în vol. "Institut International de Droits de l'homme, Vingt-quatrième Session d'Enseignement, Strasbourg, 2-30 Juillet 1993. RECUEIL DES COURS. Textes et sommaires", p.2.

[218] Vezi supra, Titlul I, Capitolul VIII..

[219] Vezi: Sofia **Popescu**, *Statul de drept*, în „Studii de drept românesc", nr.3-4, 1990. Din nou despre statul de drept, în „Studii de drept românesc", nr.4, 1992; Genoveva **Vrabie**, *Unele exigenţe ale principiului statului de drept*, în „Analele ştiinţifice ale Universităţii «Al.I.Cuza» Iaşi", 1991; Emil **Moroianu**, *Câteva noi remarci privind statul de drept*, în „Studii de drept românesc", nr.1, 1993; Ion **Deleanu** şi Marian **Enache**, *Statul de drept*, în „Dreptul", nr.7, 1993; Genoveva **Vrabie**, *Teoria generală a dreptului*, Ed."Ştefan Procopiu", Iaşi, 1993, p.183 ş.u.

[220] Vezi: Genoveva **Vrabie**, *Unele exigenţe ale principiului statului de drept*, în op.cit., p.7.

poate fi făcută dacă are ca rezultat suprimarea drepturilor şi a libertăţilor fundamentale ale cetăţenilor, aşa cum se precizează în art.148[221]. De asemenea, trebuie remarcat faptul că în acest domeniu – drepturi şi libertăţi – Parlamentul este obligat să acţioneze, pe cale de reglementare, în strictă conformitate cu Declaraţia universală a drepturilor omului, cu pactele şi tratatele la care România este parte, în caz contrar consecinţele „eforturilor" sale fiind nule, aceste norme internaţionale având oricum prioritate, dacă normele interne sunt neconcordante, fapt prevăzut expres de Constituţia noastră (art.20 alin.2). În această lumină apare logică analiza funcţiilor parlamentului în strânsă legătură cu limitele puterilor publice, cu drepturile şi îndatoririle cetăţeneşti.

4. Necesitatea identificării sarcinilor şi funcţiilor Parlamentului se relevă ca necesară şi dintr-o altă persepctivă, relativ nouă; este aceea a transferării unor sarcini etatice – inclusiv de reglementare a relaţiilor sociale – către instituţiile comunitare, către U.E. Importanţa pe care o prezintă operaţiunea aceasta de partaj de competenţe "legislativă" între nivelul naţional şi cel comunitar s-a accentuat şi mai mult din momentul elaborării proiectului de Constituţie a U.E. În acest sens amintim ca la 26 mai 2003 Convenţia pentru Viitorul Europei a dat publicităţii proiectul la care a lucrat mai bine de 15 luni, urmând ca acesta să fie dezbătut şi aprobat de instituţiile abilitate ale statelor membre ale U.E. Chiar dacă acest proiect nu a fost adoptat până în iunie 2004, credinţa că adoptarea lui nu poate fi evitată, pe de o parte, şi "modelul" de partaj de competenţă normativă ce ni-l propune, pe de altă parte, ne determină să subliniem importanţa demersului nostru pentru identificarea funcţiilor parlamentului. Având în vedere că cele mai disputate "capitole" ale acestuia au fost titlurile III şi IV referitoare la competenţele Uniunii şi, respectiv, la instituţiile acesteia, modul de formare, compoziţia şi rolul lor, ne dăm seama că stabilirea cât mai exactă a sarcinilor ce rămân în în competenţa parlamentelor naţionale şi a competenţelor ce revin instituţiilor europene a devenit un imperativ al realizării integrării, în acest domeniu având un cuvânt de spus şi doctrina din statele membre ale U.E. sau din cele ce se vor integra curând.[222]

5. Necesitatea identificării funcţiilor parlamentului şi a clarificării multiplelor probleme pe care le presupune poate fi desprinsă şi din discuţiile ce se poartă, şi care ar trebui extinse, în legătură cu principiile legalităţii şi legitimităţii, cu raporturile dintre ele. Dacă aproape o jumătate de secol legalitatea a fost înţeleasă doar ca o conformitate a actelor normative subordonate legii cu legea, cu legea pozitivă dincolo de care nu există altceva decât implacabilul determinism economic, **azi ideea de legalitate este proiectată mai mult în lumina legitimităţii**, spiritul critic fiind

---

[221] Această limitare, care ţine de domeniul lui „Sollen", nu conduce obligatoriu la inexistenţa unor situaţii în care legile, anumite dispoziţii legale, contravin Constituţiei. Este şi motivul pentru care Curtea Constituţională, de la înfiinţare şi până azi, a pronunţat un important număr de decizii prin care a declarat neconstituţionale anumite norme juridice.

[222] Vezi: Genoveva **Vrabie**, *Constituţia Europeană – Constituţia României, Raport la cea de a XII-a ediţie a Zilelor juridice franco-române*, din 17-22 iunie 2003, publicat în "Revista de Drept Public", nr.3/2003.

exacerbat, iar încrederea față de parlament, față de „opera" sa – legea – manifestându-se cu prudență. Se încearcă din nou raportarea legii la principii superioare anterioare – de natură deosebită în concepția unor autori diferiți – făcându-se apel la sentimentul **credinței** că legile sunt **bune**, drepte, în conformitate cu dreptul și dreptatea, cu buna tradiție a poporului român, legalitatea fiind opusă adesea legitimității. Astfel, de exemplu, în țara noastră s-au auzit glasuri care au contestat însăși legitimitatea noilor structuri politice create în baza actualei Constituții, ea însăși considerată ca „nelegitimă"[223]. Or, acest lucru ne impune un efort deosebit pe planul regîndirii și reelaborării conceptelor de legalitate și legitimitate, a abordării acestor probleme în strânsă legătură cu cea a funcțiilor autorităților publice, a parlamentului îndeosebi, pentru a putea aprecia care anume funcții ale acestuia sunt legitime și care nu, care anume atribuții sunt exercitate potrivit legii și dreptății și care constituie o depășire a ceea ce se apreciază ca **legitim**.

6. Desigur, există și alte motive pentru care ar trebui abordată problema funcțiilor parlamentului, precum cel **al sporirii eficacității activității parlamentare**. S-ar putea iniția, printr-un efort concertat, ample dezbateri pe tema funcțiilor parlamentului, activității sale, pe tema creșterii eficienței muncii parlamentare, a identificării unor mijloace de potențare a activității acestui organ care constituie – ar trebui să constituie? – inima sistemului politico-etatic din țara noastră.

Secțiunea II

Ce funcții realizează Parlamentul României. Posibile clasificări

Problema funcțiilor parlamentului poate fi abordată cel puțin la trei **nivele**, ca și cea a sistemului politico-etatic în întregul său și anume: a) la un nivel general-abstract, b) la nivelul regimului politic sau constituțional în care se integrează respectivul parlament (regim parlamentar, regim prezidențial, regim mixt etc.) și 3) la un nivel concret, cu referire deci la un anume stat, aflat într-o anume perioadă a evoluției sale istorice.

În lucrările de specialitate, îndeosebi în manualele de Drept Constituțional din ultimii ani, acest subiect este abordat de regulă în cadrul capitolului referitor la organizarea politică a unui stat, fiecare autor ocupîndu-se prioritar de funcțiile parlamentului țării sale[224]. Cu toate acestea, anterior detalierii problemelor din acest domeniu, autorii își exprimă opinia cu privire la funcțiile parlamentului în general, fără referire expresă la un anume stat. Cei mai mulți dintre aceștia, mai ales specialiștii din Franța, enumeră **două** funcții fundamentale ale parlamentului, și anume: legislativă și de

---

[223] Vezi, de exemplu, Eleodor **Focșeneanu**, *Istoria constituțională a României*, Edit. Humanitas, Buc., 1992, p. 172 ș.u.

[224] Vezi, de exemplu, Marcel **Prélot**, Jean **Boulouis**, *op.cit.*, p.790 ș.u., Charles **Debbasch**, Jacques **Bourdon**, Jean-Marie **Pontier** și Jean-Claude **Ricci**, *op.cit.*, p.843 ș.u., Pierre **Pactet**, *op.cit.*, p.415 ș.u., Claude **Leclercq**, *op.cit.*, p.667 ș.u., Jean-François **Aubert**, *op.cit.*, p.476-501.

control[225]. Alţii adaugă celor două, funcţia financiară, remarcând că „**atribuţiile financiare** sunt la originea puterii parlamentelor"[226]. În sfârşit, întâlnim şi poziţii deosebite, precum cea a profesorilor M.**Prélot** şi J.**Boulouis** din Franţa şi J.F.**Aubert** din Elveţia. Astfel, primii vorbesc de **funcţia** (unica, deci) parlamentară, care prezintă „patru aspecte complementare: şi anume: 1) de reprezentare, 2) de deliberare, 3) de control şi 4) de legiferare[227]. J.F.Aubert, la rândul său, face multiple distincţii înlăuntrul sferei de **atribuţii** ce revin Adunării Federale (parlamentul Elveţiei), enumerând următoarele categorii: a) atribuţii în domeniul modificării constituţiei, b) atribuţii legislative, c) atribuţii guvernamentale, d) atribuţii administrative, e) atribuţii judiciare şi f) atribuţii de control a justiţiei[228]. Dacă ne referim la Spania, trebuie să amintim că unii specialişti – precum prof. **Francisco Fernandéz Segado** – enumeră patru funcţii (din care primele trei sunt prevăzute *expressis verbis* de Constituţie), şi anume: 1) funcţia legislativă, 2) funcţia de control, 3) funcţia financiară şi de predicţie şi 4) funcţia de direcţionare a politicii.[229]. În sfârşit, dacă ne referim la Italia, nu trebuie să uităm că şi aici această problemă este abordată în termeni de "funcţii", unii specialişti de prestigiu, precum prof. Giuseppe de **Vergottini,** enumerând următoarele funcţii: legislativă, de control, electivă (de numiri) şi de justiţie politică.[230]

Dar, **ideile din cadrul capitolului ce are ca obiect analiza parlamentului** - unde sunt abordate, după caz, problemele referitoare la funcţii sau atribuţii ale acestuia - trebuie neapărat completate cu cele cuprinse în cadrul capitolului privind principiul separaţiei puterilor în stat, acestea din urmă fiind, cel puţin la unii autori, **relevante pentru înţelegerea funcţiilor parlamentului în lumina complexelor lui legături cu celelalte autorităţi publice**. Ne oprim doar la două exemple. Ni se pare deosebit de important faptul de a aminti că prof. **J. F. Aubert**, vorbind de „dogma" separaţiei puterilor în stat, ne indică ce putem păstra din această teorie, şi anume: 1) existenţa mai multor funcţii, atât de diferite unele de altele, 2) necesitatea mai multor organe şi 3)

---

[225] Vezi, Ch.**Debbasch** ş.a., *op.cit.*, p.843 şi C.**Leclerq**, *op.cit.*, p.667. Pentru alte ţări, vezi, de exemplu, Giuseppe de **Vergottini**, *Dirito Constitutionale*, seconda edizione, CEDAM, Milano, 2000, p.472 ş.u. şi 492 ş.u. şi *Dirito constituzionale comparato*, Sesta edizione, vol.I, Padova-Cedam, 2004, p.425.

[226] Vorbind de atribuţiile financiare ale parlamentului, P. Pactet arăta că „evoluţia contemporană nu le-a fost favorabilă, reguli restrictive fiind adoptate în cea mai mare parte a ţărilor, în special în Franţa" (*op.cit.*, p.416).

[227] Vezi, M.**Prélot**, J.**Boulouis**, *op.cit.*, p.790-791.

[228] Vezi, J.F.**Aubert**, *op.cit.*, p.476.

[229] Vezi Francisco Fernandéz **Segado**, *El sistema constitucional español*, Dykinson, 1992, p.618.

Vezi şi Genoveva **Vrabie**, *Les fonctions du Parlement. Essai d'identification ayant comme perspective les fonctions de l'Etat*, în volumul editat de prof. Francisco Fernandéz **Segado** "Thé Spanish Constitution in the European constitutional context", Dykinson, Madrid, 2003, p.2046-2078.

[230] Vezi *Dirito constituzionale comparato*, Ediţia a VI-a, p.425.

atribuirea unei funcţii cu titlu principal, dar nu exclusiv, fiecăruia din aceste organe[231]. Ne oferă, astfel, **un criteriu foarte important de clasificare a funcţiilor Parlamentului**, sau, mai bine zis, ne ajută să facem o distincţie între diferitele atribuţii ale acestuia; **deci ne facilitează detaşarea atribuţiilor care sunt încredinţate parlamentului cu titlu principal, de cele altfel încredinţate**. Este o idee care ni se pare că se conjugă perfect cu cea a profesorului **K. Lukić** care vorbeşte de „puteri proprii şi specifice" ale unui organ, deosebindu-le de „sarcinile care prin natura lor juridică provin de la alte organe"[232].

Într-adevăr, **o primă distincţie care se impune** înlăuntrul sferei funcţiilor realizate de parlament **este aceea între funcţia legislativă,** care îi este atribuită „cu titlu principal", fiind „o putere proprie şi specifică" si **celelalte funcţii** care „prin natura lor juridică provin de la alte organe", sau sunt specifice acestora (cum ar fi, de exemplu, funcţia jurisdicţională sau "de intermediere a justiţiei").

Dacă facem abstracţie de sistemul adoptat în alte state – precum Franţa, unde reglementarea **primară** nu aparţine numai Parlamentului ci şi Guvernului, domeniul de reglementare juridică a acestuia fiind determinat de Constituţie[233] – şi ne referim doar la noi, putem afirma că, cel puţin *de iure*, singurul organ legiuitor este Parlamentul, în Constituţie prevăzându-se că acesta este „unica autoritate legiuitoare a ţării" (art.61). Concluzia care se desprinde indubitabil este că activitatea normativă a Guvernului este „reziduală", conform limbajului lui J. F. Aubert. Chiar şi atunci când adoptă norme în domenii aparţinând legii ordinare – prin ordonanţe – activitatea de reglementare juridică a Guvernului apare ca subsidiară, competenţa aceasta revenindu-i numai în măsura în care a fost abilitat de Parlament, uneori chiar cu condiţia aprobării ulterioare a ordonanţelor, conform art.115 (3) din Constituţie. Deci, putem afirma cu deplin temei că **funcţia legislativă este atribuită în ţara noastră Parlamentului „cu titlu principal"**, fiind „o putere proprie şi specifică" a acestuia.[234]

---

[231] Idem, p.455.

[232] Radomir **Lukić**, *Théorie de l'Etat et du droit*, Dalloz, Paris, 1974, p.29.

[233] În **Franţa**, din practica legislativă de până acum se poate deduce că principalul autor al legilor a rămas Parlamentul, chiar dacă textele constituţionale au făcut un partaj de competenţă legislativă între acesta şi Guvern. În acest sens Philippe Ardant conchide că în practică putem constata "absenţa domeniului interzis legislatorului" (Vezi Philippe **Ardant**, *Institutions politiques & Droit constitutionnel*, 8e édition, L.G.D.S., Paris, 1996, p.532.

Pentru o detaliere a problemei, vezi Genoveva **Vrabie**, *Funcţiile parlamentului*, Editura "Cugetarea", 2004, p.61 ş.u. (în curs de apariţie)

[234] Abordând problma funcţiei legislative a Parlamentului din punct de vedere a dreptului comparat, prof. Giuseppe de Vergottini arată: *"Tra le funzioni parlamentari quella legislativa è* ***considerata tradizionalmente la piu calificante****, come si desume dalla stessa definizione dell'assemblea quale "potere «legislativo», «legislatura» e simili"* (Vezi: Giuseppe de **Vergottini**, *Dirito constituzionale comparato,* Quinta edizione, Padova-Cedam, 1999, p.599) (s.n.)

Dar, abordând problema funcţiilor Parlamentului în strânsă legătură cu funcţiile celorlalte puteri publice, **o altă distincţie se impune**, şi anume între funcţiile care pot fi întâlnite la toate organele, dar fie cu titlu principal, fie cu titlu secundar („funcţii reziduale"), şi cele care, întâlnite şi ele la toate, nu sunt atribuite niciunei autorităţi „cu titlu principal", având aceeaşi „valoare" peste tot, cum este, de exemplu, **funcţia de control.**[235] Controlul trebuie să fie reciproc. Aşa cum sublinia, cu multă vreme în urmă, Montesquieu, acest lucru este necesar „pentru a nu se abuza de putere"[236]. Or, scopul acesta nu poate fi atins decât prin atribuirea unor sarcini de control tuturor puterilor (autorităţilor publice), de aşa natură încât niciuna să nu poată subordona pe celelalte[237]. În acest sens, prof. Th. Fleiner-Gerster remarca că **ideea forţă a lui Montesquieu este „controlul reciproc"**, „la fel de valabilă şi azi ca şi atunci când a fost elaborată"[238]. Şi totuşi, în virtutea faptului că parlamentul are un **statut** aparte, ca organ prin care se înfăptuieşte plenar principiul reprezentării poporului şi a faptului că doctrina clasică a dreptului constituţional a fondat principiul suveranităţii parlamentare care, de o anumită manieră, este aplicabil şi azi, în toate statele democratice parlamentele au o sferă mai largă de atribuţii de control faţă de celelalte autorităţi. Dar el nu rămâne în afara controlului, jurisdicţiile constituţionale de pretutindeni având ca sarcină principală controlul constituţionalităţii legilor, deci controlul celei mai importante activităţi a parlamentului.

Nici **funcţia guvernamentală**[239] nu poate fi atribuită „cu titlu principal" Parlamentului României, importante activităţi care o caracterizează (o definesc) fiind exercitate de alte autorităţi „cu acelaşi titlu". Astfel, **în domeniul politicii externe**

---

[235] Afirmaţia aceasta trebuie însoţită de o **observaţie**: Controlul este reciproc, dar Parlamentul are, totuşi, o preeminenţă în realizarea acestuia, idee ce poate fi uşor acceptată în lumina textelor constituţionale care reglementează atribuţiile autorităţilor publice.

[236] „Pour qu'on ne puisse pas abuser du pouvoir il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir" (MONTESQUIEU, De l'Esprit des lois, avec des Notes de Voltaire, de Grevier, de Mably, de la Harpe etc., Nouvelle Edition, Paris, Libraire Garnier Frères, p.150).

[237] Remarcând aceeaşi necesitate – manifestarea ca adevărate **puteri** a autorităţilor legislativă, executivă şi judiciară – Generalul Charles de Gaulle sublinia că „echilibrul stabilit între ele nu trebuie să permită uneia să distrugă pe alta, pentru că aceasta ar duce mai întâi la anarhie şi apoi la tiranie". (Discursul de la Epinal din 29 septembrie 1946. Cf. M. **Prélot**, J. **Boulouis**, *op.cit.*, p.577).

[238] Vezi, Th.**Fleiner-Gerster**, *op.cit.*, p.372.

[239] **Funcţia guvernamentală înglobează**, în concepţia lui J.F.Aubert, **activităţi din domeniul relaţiilor externe**, din **domeniul financiar**, precum şi din alte domenii de relaţii specifice statelor federale, precum aprobarea convenţiilor dintre cantoane sau garantarea constituţiilor cantonale (Vezi J.F.**Aubert**, *op.cit.*, p.479 ş.u.). Lăsând deoparte pe aceastea din urmă, pentru că statul nostru nu este un stat federal (şi deci nu are astfel de competenţe), am putea adăuga activităţilor enumerate ca fiind specifice funcţiei guvernamentale, pe cele din **domeniul numirii, alegerii sau desemnării unor persoane** în vederea exercitării unor importante funcţii guvernamentale şi jurisdicţionale.

remarcăm mai repede o concertare a acțiunilor la nivelul autorităților publice centrale, decât „o gradare" a lor; Guvernul negociază tratate internaționale, Președintele României le încheie, iar Parlamentul le ratifică (art.91 din Constituția României). Mai nou, după revizuirea Constituției, și Curtea Constituțională are o atribuție în acest domeniu: controlul constituționalității tratatelor și a altor acorduri internaționale (art.146 lit.b). La fel în ceea ce privește **activitatea din domeniul financiar** sau **activitățile privind alegerea, desemnarea sau numirea unor persoane în vederea realizării unor importante funcții guvernamentale sau jurisdicționale**, unde se poate ușor constata că astfel de atribuții aparțin nu numai Parlamentului, ci și Președintelui României[240] și Guvernului[241]. Cu alte cuvinte, este dificil de apreciat că vreuna din atribuțiile enumerate aici este conferită vreunei autorități „cu titlu principal".

O altă distincție se poate face între funcția finală, funcțiile fundamentale și funcțiile laterale ale Parlamentului, dacă admitem în general această distincție[242].

Plecând de la ideea că **funcția finală** este „nevoia în jurul căreia se constituie orice sistem organizat", am putea spune că **funcția de reprezentare este funcția finală a Parlamentului**[243], **apariția acestuia fiind primordial legată de necesitatea exprimării voinței generale de către un organ ales, reprezentantul suprem al națiunii**[244], al poporului. În sprijinul acestei afirmații trebuie amintit faptul că profesorii M.Prélot și J.Boulouis, vorbind de „funcția parlamentară", arătau că aceasta este „o funcție complexă", ale cărei elemente componente s-au adăugat unele altora, astfel încât formează un ansamblu coerent, a cărui **măsură comună**... este **deliberarea**. Tocmai **deliberarea**, în calitate de principiu și în calitate de metodă, **constituie baza funcției parlamentare**. Și, mai departe, acesta adaugă: **„Acestei deliberări i se alătură în mod natural** („comme naturellement") **primul dintre elementele componente ale funcției parlamentare, reprezentarea"** (subl. ns.)[245]. Am putea spune că deliberarea ca „principiu" (nu ca metodă, pentru că în această calitate o întâlnim la toate autoritățile publice) **este specifică parlamentului, care se prezintă în mod necesar ca un corp de reprezentanți ai națiunii. De aceea credem că reprezentarea este funcția finală a Parlamentului**. Legile sunt rodul deliberării, iar deliberarea se realizează de către reprezentanții poporului. La noi, ca și în alte state, admițându-se ideea că și alte organe sunt reprezentative, în art.61 din Constituție se prevede că „Parlamentul este organul reprezentativ **suprem** al poporului român" (subl. ns.), detașându-se astfel organul

---

[240] Vezi articolele nr.107 (3), 85, 94 lit.c, 125, 134 etc. din Constituția României.

[241] Vezi, de exemplu, art.123 din Constituția României.

[242] Cu privire la clasificarea funcțiilor în finale, fundamentale și laterale, vezi: Cătălin **Zamfir**, *Metoda normativă în psihosociologia organizării*, Edit.științifică, București, 1972 și *Psihosociologia organizării și a conducerii*, Edit. Politică, București, 1974.

[243] Cu privire la funcția de reprezentare, vezi, M. **Prélot**, J. **Boulouis**, *op.cit.*, p.790.

[244] În Constituția Suediei (art.4) se prevede: „Riksdag"-ul va fi primul reprezentant al poporului..."

[245] Vezi, M. **Prélot**, J. **Boulouis**, *op.cit.*, p.790.

legiuitor de toate celelalte, nici un text constituțional nemaiutilizând adjectivul „suprem" pentru a califica o autoritate publică care are sarcini de a adopta norme juridice. De asemenea, **numai cu privire la acești reprezentanți** – membri ai Adunărilor - **Constituția prevede că „sunt în serviciul poporului"** (art.69).

Sigur că ceea ce afirmăm acum are valoare convențională, „mai mult didactică", dar ni se pare că **inocularea ideii** potrivit căreia parlamentul are ca funcție finală reprezentarea poporului se impune pentru mai multe motive, ea prezentând un interes mai larg decât cel didactic. Obligă mai mult, am putea spune. **Dacă reprezentarea este însăși nevoia care a determinat constituirea parlamentului** (instituirea acestei forme etatice), **atunci toate celelalte cerințe funcționale** – privitoare la reglementarea juridică a relațiilor dintre oameni, determinarea conduitei lor potrivit interesului general, stabilirea liniilor directoare ale politicii externe, asigurarea unui echilibru financiar, desemnarea unor persoane capabile și responsabile pentru exercitarea unor atribuții guvernamentale și jurisdicționale, efectuarea unui control asupra celorlalte autorități publice etc. – **converg către scopul desfășurării unor activități care, în ansamblul lor, să reflecte idealurile și interesele celor pe care parlamentul îi reprezintă**[246].

Dacă admitem că reprezentarea este funcția finală a Parlamentului, cea care constituie **cauza și scopul** întregii sale activități, va trebui să identificăm în continuare **celelalte funcții**[247] ale acestuia, atât cele fundamentale, cât și cele laterale.

Așa cum precizam mai înainte, enumerarea funcțiilor parlamentului, identificarea lor se realizează diferit de la un autor la altul. În final, orice opinie referitoare la această problemă este „discutabilă" și „cenzurabilă", cum s-a afirmat.[248].

Așadar, ce propunem? Având în vedere faptul că reprezentarea „constituie condiția prealabilă a unui transfer către Parlament a puterii de a exprima voința generală, a puterii de a face legi"[249], **legiferarea apare ca funcție fundamentală a acestuia**, care-i determină natura și care este afirmată ca atare de toți autorii. Este funcția care detașează net parlamentul, ca autoritate legiuitoare, de autoritatea executivă și de cea jurisdicțională, fiind amplu dezbătută și detaliat explicată în toate manualele de drept constituțional.

O altă funcție fundamentală a Parlamentului României, convergentă cu cea legislativă, este **funcția guvernamentală**[250]. Aceasta se realizează prin **determinarea politicii externe, asigurarea echilibrului financiar, numirea, desemnarea, alegerea sau avizarea unor persoane în vederea exercitării unor importante funcții**

---

[246] Este, de asemenea, ideea care ar trebui să anime orice inițiativă sau activitate a oricărui parlamentar. Orice „vot" ar trebui să fie precedat de întrebarea „cum pot să exprim cât mai fidel voința generală", sau „cum pot să apăr cât mai eficient interesul general".

[247] Utilizăm noțiunea de „funcție" în sensul de atribut esențial al unui sistem care se exercită în condițiile raportării sale la alte sisteme.

[248] Vezi: I. **Deleanu**, *op. cit.*, p.170.

[249] Vezi: M. **Prélot**, J. **Boulouis**, *op.cit.*, p.791.

[250] Vezi: J.F.**Aubert**, *op.cit.*, p.475-480.

guvernamentale şi juridice etc. Precizăm că în literatura de specialitate din ţara noastră nu se vorbeşte de o funcţie „guvernamentală", în schimb activităţile pe care noi le considerăm specifice acesteia, precum cele exemplificate mai sus, sunt incluse sau avute în vedere cu ocazia tratării altor funcţii, precum cea „de recrutare a personalului guvernamental", „de determinare a politicii externe" („de conducere" cum o denumesc alţii) etc.[251].

În sfârşit, **o a treia funcţie fundamentală a Parlamentului României** este **cea de control asupra activităţii celorlalte autorităţi**, un control efectuat prin mijloace proprii şi adesea finalizat prin sancţiuni constituţionale, funcţie care, ca şi cea legislativă, este unanim recunoscută de specialiştii din domeniul dreptului constituţional.

În privinţa **„deliberării"**, apreciată de mulţi autori ca o funcţie a parlamentului, trebuie să amintim că M. Prélot spunea că ea „este **o măsură comună a tuturor celorlalte**", idee în lumina căreia este greu de acceptat faptul că deliberarea este o funcţie **aparte**, distinctă de toate celelalte[252]. În legătură cu acest lucru Prélot preciza, referindu-se la semnificaţia termenului „parlament": „El a servit pentru a desemna **două feluri de instituţii având în comun o funcţie deliberativă"**[253].

Şi, dacă ne-am pronunţat cu privire la identificarea funcţiilor fundamentale, logic, va trebui să continuăm cu **funcţiile laterale ale parlamentului** (pornind de la premiza acceptării distincţiei: funcţii finale – funcţii fundamentale – funcţii laterale). Acestea ar fi, în concepţia noastră, **funcţia de deliberare, funcţia de informare şi funcţia jurisdicţională sau de facilitare (intermediere?) a realizării justiţiei**.

În legătură cu prima, trebuie să arătăm că unii autori din ţara noastră vin cu argumente pertinente pentru a demonstra că "nu se poate vorbi de o funcţie «deliberantă», specifică Parlamentului, odată ce toate organele colegiale ale statului mai întâi deliberează, iar numai apoi decid"[254]. Noi, însă, acceptăm deliberarea numai ca pe o funcţie **laterală**, prin intermediul căreia se realizează toate celelalte.

În legătură cu cea de a doua, o precizare se impune. Parlamentul României nu exercită o funcţie propriu-zis jurisdicţională, ci o funcţie care contribuie la înfăptuirea (realizarea) justiţiei de către alte autorităţi. Astfel, de exemplu, în cazul în care Camera Deputaţilor şi Senatul ar hotărî punerea sub acuzare a Preşedintelui României – potrivit art.96 din Constituţie – Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie ar avea competenţa de

---

[251] Precizăm, cu această ocazie, că **nu subscriem acelor opinii care enumeră printre funcţiile parlamentului şi pe cea „de conducere "**, de teama unor consecinţe defavorabile pe planul unei corecte aprecieri a raporturilor dintre autorităţile publice, care în ţara noastră sunt organizate potrivit principiului separaţiei puterilor în stat, aşa cum îl interpretăm azi. (Vezi, de exemplu, Irina **Moroianu Zlătescu**, *Rolul parlamentului în sistemul conducerii statului*, în „Dreptul", nr.8, 1992, p.10).

[252] Vezi: M. **Prélot**, J. **Boulouis**, *op.cit.*, p.721.

[253] Vezi: M. **Prélot**, J. **Boulouis**, *op. cit.*, p.721. Cele două instituţii la care se referă autorii sunt: în Franţa curţile de justiţie şi în Marea Britanie adunările politice.

[254] Vezi T. **Drăganu**, *op.cit.* (Tratat), vol. II, p.184.

judecată. La fel, nici activitatea comisiilor de anchetă ale Parlamentului nu este activitate jurisdicțională. Raportul unei astfel de comisii nu rezolvă el însuşi problem ce a făcut obiectul anchetei parlamentare, ci propune doar o soluție, care reflect atitudinea Parlamentului, dar cel ce se pronunță în final este un organ judecătoresc.

Ca şi identificarea funcțiilor Parlamentului României, clasificarea lor în divers categorii, inclusiv în funcții finale, fundamentale şi laterale, **are o valoare relativă**. Acelaşi lucru îl putem afirma despre **ierarhizarea** lor. Sigur, s-ar putea pune mai întâi problema dacă este posibilă ierarhizarea, şi numai subsecvent valoarea ei. În ce priveşte prima problemă, răspunsul este şi **se cere** afirmativ, pentru că, dacă admitem – fie şi indirect sau cu limite – principiul separației puterilor în stat, atunci trebuie să acceptăm faptul că fiecare categorie, tip de activitate încredințată cu titlu principal unei anume autorități îi imprimă natura juridică. În aceste condiții, o astfel de activitate, dirijată către realizarea unor cerințe funcționale majore, **se detaşează** de celelalte. Astfel, în cazul nostru, **funcția legislativă se detaşează de celelalte funcții ale Parlamentului, determinându-i natura juridică. Cu alte cuvinte, o ierarhizare a funcțiilor, cel puțin cu valoare teoretică, este posibilă.** Dar, realitatea poate răsturna la un moment dat ierarhia care teoretic se impune. Pot exista conjuncturi în care o funcție ce se situează la un nivel inferior să-şi schimbe poziția în sistem, căpătând o importanță mult sporită. Se poate, astfel, ca funcția de facilitare a realizării justiției să treacă pe primul plan, la un moment dat. O conjunctură posibilă este aceea în care se pune problema punerii sub acuzare a preşedintelui statului. Într-o astfel de situație, temporar, toate celelalte funcții rămân pe planul doi.

Sau, se poate şi altfel: afirmăm în principiu că Parlamentul este unica autoritate legiuitoare a țării, dar lăsăm Guvernul să conducă prin ordonanțe, activitatea acestuia de adoptare a unor importante acte normative depăşind de departe pe cea a autorității legiuitoare. Este situația înregistrată la noi în perioada guvernării Victor Ciorbea (1996-1998) a guvernării Radu Vasile şi, mai ales, în perioada Guvernului Adrian Năstase.

În sfârşit, se impune o ultimă remarcă în legătură cu raporturile ce se pot stabili între funcțiile parlamentului. Acestea, acționînd unele prin altele, creează impresia unui ... **tot**. Poate tocmai pentru acest fapt unii autori nu au vorbit de funcții ale parlamentului, ci de **funcția** parlamentară, aşa cum a procedat M. Prélot. Parlamentul, organ reprezentativ suprem, deliberează în vederea exprimării voinței generale în sensul reglementării juridice a celor mai importante relații sociale, adoptând legi în cele mai diverse domenii ale vieții sociale – organizare, finanțe, relații internaționale etc. Dar, deliberarea poate avea şi alt scop decât cel al adoptării legilor, precum numirea, desemnarea sau alegerea unor persoane pentru a exercita înalte funcții guvernamentale sau judiciare. Deliberarea, se finalizează, astfel, prin legiferare sau prin ratificarea unor tratate internaționale, numirea unor demnitari etc. Adoptând legi, exercitând deci funcția legislativă, Parlamentul realizează în acelaşi timp (sau prin intermediul acesteia) funcția guvernamentală, direcționând relațiile externe, asigurînd echilibrul financiar etc.

Dar funcțiile Parlamentului nu trebuie abordate doar prin prisma relațiilor dintre ele. După cum uşor se poate constata, **acestea se realizează concomitent cu cele aparținând celorlalte autorități publice**, interferând şi intercondiționându-se. Astfel, în condițiile în care, exercitând funcția de control al constituționalității legilor, Curtea Constituțională declară neconstituțională o lege, ea realizează indirect „o funcție legislativă", *abrogând* în fapt legi, competență pe care o are de regulă (în principiu) Parlamentul. Or, acest fapt poate conduce în anumite situații la perturbarea relațiilor **normale** dintre funcții – atât la nivelul unei autorități, cât şi la nivelul sistemului organelor statului. Astfel, de exemplu, într-o perioadă de „guvernământ al judecătorilor", când Curtea Supremă a S.U.A. şi-a extins fără precedent competența în acest domeniu – control al constituționalității legilor –, sigur că a fost afectată indirect „poziția" funcției legislative a Congresului. În astfel de situații reglarea se realizează, desigur, pe baza cerințelor principiului separației puterilor în stat, **competiția dintre autorități**, bazată pe posibilitatea reciprocă de control, **conducând adesea la schimbări sensibile a ponderii acestora în sistem** şi, deci, la perturbarea ierarhiei funcțiilor pe care fiecare le realizează.

În condițiile în care s-a vorbit la un moment dat de „un vid de putere" – ceea ce înseamnă şi neexercitarea unor funcții de către unele autorități sau, de pe alte poziții, de o imixtiune a unei puteri în sferele de competență ale alteia –, **clarificarea problematicii** extrem de bogate şi variate a **funcțiilor Parlamentului devine una din sarcinile majore ale ştiințelor juridice şi politice**. S-a ajuns deja – în domeniul organizării conducerii societății – la nivelul dincolo de care nu mai este posibilă o perfecționare satisfăcătoare dacă funcțiile de realizat nu sunt determinate cât mai precis cu putință. Dar, să nu ne facem iluzii, chiar şi atunci când acest obiectiv va fi în linii mari realizat, efectul pe care-l dorim – perfecționarea sistemului democratic – nu va fi automat realizat. „Democrația este cel mai bun sistem – spunea cineva – când funcționează ca atare." Cu alte cuvinte, cel puțin două sarcini ne stau în față: 1) perfecționarea sistemului statal, care presupune şi elaborarea unei teorii închegate care să o fundamenteze (inclusiv una privind funcțiile autorităților publice) şi 2) asigurarea unei corecte funcționări a acestui sistem.

Secțiunea III

Funcția de legiferare

§I. Clarificări terminologice

Una din funcțiile fundamentale ale statului este reglementarea unitară şi obligatorie a relațiilor sociale[255], fapt realizat prioritar prin adoptarea de acte juridice. Sarcina creării normelor juridice incumbă preponderent Parlamentului, dar la realizarea

[255] Vezi Genoveva **Vrabie**, *Considerații privind funcțiile statului român*, în „Studii şi cercetări juridice" nr.4/1981.

ei contribuie, potrivit legii, şi alte forme organizaţionale etatice, precum guvern ministerele, unele instituţii supranaţionale, comunitare, unele autorităţi administrati locale etc. Dar, aşa cum este prevăzut şi în Constituţie, „Parlamentul României e unica autoritate legiuitoare a ţării". Tocmai de aceea se apreciază că legiferar constituie o funcţie fundamentală a acestuia.

În legătură cu „legiferarea", trebuie precizat că această noţiune este utiliza atât în literatura de specialitate, cât şi în limbajul curent, atât într-un sens larg, cât şi în un sens restrâns. În sens larg semnifică activitatea de creare a normelor juridic indiferent de forma pe care acestea o îmbracă: legi, ordonanţe, hotărâri, decrete etc. sens restrâns, tehnico-juridic, noţiunea aceasta semnifică activitatea parlamentului ce materializează în crearea legilor, acte ce se bucură de supremaţie faţă de celelal izvoare de drept. Vorbind de Parlamentul României şi de funcţiile sale, în continua este firesc să utilizăm noţiunea de legiferare în sens tehnico-juridic.

§II. Actele juridice ale Parlamentului

Potrivit art.67 din Constituţie, „Camera Deputaţilor şi Senatul adoptă leg **hotărâri şi moţiuni**, în prezenţa majorităţii membrilor". (s.n.).

1. **Noţiunea de lege**[256] are aici un sens tehnico-juridic, de act normativ[257] c poate fi adoptat **numai** de parlament. Dar, pentru înţelegerea corectă a acesteia, unel explicaţii preliminare apar ca necesare.

Noţiunea de lege este utilizată în limbajul comun în mai multe sensuri: d regulă obligatorie, de act juridic normativ etc. Astfel, când atragi atenţia unui pieton s respecte „legea", să traverseze „regulamentar", de fapt te referi **la o anume regul** cuprinsă, să spunem, într-un **decret** privind circulaţia pe drumurile publice. Sau, când afirmi că „această regulă este prevăzută de lege", confirmi ideea că ea sigur formeaz

---

[256] Pentru detalii privind noţiunea de lege, vezi: Genoveva **Vrabie**, *Funcţiile parlamentului*, Editura "Cugetarea", 2004, p.39-59. (sub tipar)

[257] Accepţiunea pe care o dăm legii este, într-o formă sau alta, comună tuturor opiniilor din ţara noastră, şi nu numai. **Pe plan internaţional legea este înţeleasă ca un act normativ. Acest lucru nu împiedică parlamentele ca, uneori, să adopte sub formă de "legi"** (adică acte astfel denumite) **unele decizii cu privire la fapte concrete**. Sau, mai precis, **parlamentele adoptă uneori, cu procedura prevăzută pentru lege, acte individuale**, acte de aplicare. Astfel, de exemplu, în 1999 s-a creat o nouă universitate la Craiova **prin lege**, fapt reglementat de Legea nr.88/1993 referitoare la acreditarea instituţiilor de învăţământ superior (Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.307 din 27 decembrie 1993).

Referitor la această problemă, prof. T. **Drăganu** arăta că "aşezământul nostru fundamental nu interzice luarea unor măsuri individuale prin aplicarea procedurii specifice pentru adoptarea legilor. Dar actul individual prin care se ia o asemenea măsură, nu va putea fi considerat o lege propriu-zisă, căci el nu va putea modifica, abroga sau suspenda o lege în vigoare, ci doar să o aplice, cu respectarea strictă a normelor ei, unei situaţii concrete. Cu alte cuvinte, măsura individuală respectivă va avea formă de lege, dar nu şi forţă de lege" (Op.cit., *Tratat de Drept constituţional*, vol. II, p. 103).

conținutul normativ al unui act juridic (oricare: lege, decret, hotărâre etc.). **În art.64 din Constituție, însă, noțiunea de lege are un sens deosebit, desemnând „produsul" unei activități specifice ce intră numai în competența parlamentului.**

Legea, în sens restrâns, este definită atât din punct de vedere formal (organic), cât și din punct de vedere material[258]. Luându-se în considerare **criteriul organic și formal**, aceasta a fost înțeleasă ca un act votat de organul legiuitor, după o procedură legislativă prestabilită[259]. Eventual – în statele unde promulgarea constituie un element obligatoriu al procedurii legislative – se adaugă ideea promulgării de către organul competent (președintele republicii sau monarhul). Acestui criteriu i s-a alăturat și un altul, **material**, adică referitor la **conținutul** legii. Astfel, de exemplu, în Franța, imediat după intrarea în vigoare a Constituției din 1958 – care enumeră domeniile legii (art.34), detașând competența normativă a Parlamentului de cea a Guvernului – legea a fost definită prin prisma ambelor criterii, ca „act votat de Parlament (element organic) și ca act referitor la una din materiile enumerate de articolul 34 (element material)"[260].

În condițiile în care, în țara noastră, Constituția **prevedea domeniile** de relații sociale în care Marea Adunare Națională adopta legi, definiția legii cuprindea și un element organic, referindu-se la faptul că aceasta reglementează „cele mai importante relații sociale". În actuala situație însă, în care legea fundamentală nu precizează care relații formează obiect de reglementare la nivel de lege[261], stabilind numai principiul potrivit căruia Parlamentul este „**unicul** organ legiuitor" (s.n.) – credem că singurul criteriu de definire al legii, atunci când aceasta cuprinde reguli general-obligatorii, rămâne cel organic, formal. La această concluzie ne conduce atât textul amintit (art.61), cât și regula înscrisă în art.108 alin.2, în conformitate cu care hotărârile Guvernului „se emit pentru organizarea executării legilor". Deci, Guvernul nu are un drept de reglementare **primară**, el poate adopta reguli numai în condițiile existenței **unei** legi, a aceleia a cărei executare „o organizează". Nici în cazul în care adoptă ordonanțe nu

---

[258] Plecând de la ideea potrivit căreia caracterizarea legii poate fi făcută avându-se în vedere fie un criteriu formal, fie un criteriu material, prof. Tudor **Drăganu** preciza: „Din punct de vedere formal, este lege orice manifestare de voință care emană de la acele organe ale statului care au, în virtutea normelor constituționale în vigoare, calitatea de organe legislative și este adoptată cu respectarea procedurii dinainte prevăzute" (*Drept constituțional și instituții politice*, vol.II, p.108).

[259] În acest sens, R. Carré de **Malberg** sublinia că „legea își trage caracterele distinctive din calitatea specială a autorului ei". („La loi, expression de la volonté générale", 1931, ch.II, nr.34 et 24. Cf. P. **Pactet**, *op. cit.*, p.521).

[260] Vezi P. **Pactet**, *op.cit.*, p.522. Pentru detalii vezi: Marie-Anne **Cohendet**, *Droit constitutionnel*, 2e édition, Montchrestien, Paris, 2002, p.223 ș.u.

[261] În „tezele" pentru elaborarea proiectului de Constituție erau prevăzute „domeniile legii", precizându-se în final că „Parlamentul poate reglementa prin lege în orice alte domenii decât cele arătate". Adunarea Constituantă a considerat însă mai important și mai necesar a delimita „materia" legilor constituționale și a legilor organice, în condițiile în care, oricum, pe baza art.58, se poate susține că Parlamentul poate reglementa **orice** relație socială.

putem vorbi de o reglementare primară, deoarece acestea nu pot fi adoptate decât ca urmare a abilitării sale printr-o lege a Parlamentului, potrivit art. 115 alin.1. Chiar dacă adoptă ordonanțe de urgență, în lipsa unei astfel de legi (potrivit art.115 alin.4, 5 și 6) faptul că ordonanța „va fi cuprinsă" în legea de aprobare (conform art.115 alin.7) ne conduce la concluzia că și în această situație dreptul de reglementare primară aparține tot organului legiuitor. În aceste condiții, ne întrebăm dacă criteriul material în definirea legii mai poate fi reținut. În acest sens trebuie precizat că lipsa criteriului material în definirea legii poate fi sursa unor confuzii.Astfel de situații au determinat unele parlamente să ia măsuri pentru stabilirea mai exactă a criteriilor legii. Astfel, de exemplu, o lege din 23 martie 1962 adoptată de Adunarea Federală din Elveția a definit noțiunea de „regulă de drept"[262], precizând în final modul în care Parlamentul trebuie „să utilizeze" noțiunile, mai precis situațiile în care urmează a elabora o lege, cele în care urmează să adopte o hotărâre de interes general (hotărâre cu caracter normativ) și cele în care trebuie să adopte „hotărâri simple" (care nu cuprind reguli impersonale).

Având în vedere „omnipotența" Parlamentului nostru în materie legislativă, faptul că este consacrat ca „unic organ legiuitor" (art.61), singurul criteriu material - imprecis, de altfel – ar fi acela care „ar orienta" activitatea acestuia către „cele mai importante relații sociale"[263], aprecierea importanței lor fiind exclusiv de competența autorului legii. Deci, am putea spune că **legea – în sens tehnic-juridic – este acel act normativ juridic ce este adoptat de Parlament, cu o procedură prestabilită, în domenii care, prin importanța lor, țin de competența acestuia**[264]. De asemenea, am putea adăuga aici ideea **supremației** acestui act normativ față de toate celelalte, concluzie ce se desprinde din același art.61. Dacă Parlamentul este unica autoritate legiuitoare, toate celelalte autorități, în exercitarea competenței lor normative stabilite de Constituție, trebuie să se conformeze legii, să elaboreze norme pe baza legilor și în limitele aici prevăzute.

Dar, așa cum arătam mai înainte, **la noi noțiunea de lege este utilizată și într-un alt sens (sens larg)**, de act normativ-juridic. Dacă așa stau lucrurile, ne punem întrebarea dacă și în Constituție întâlnim situații când noțiunea de lege este utilizată în sens larg. O analiză atentă a textelor sale ne îndreptățește la o concluzie afirmativă. **Există norme constituționale unde noțiunea de lege este sinonimă cu cea de act normativ-juridic**. Astfel, de exemplu, în **art.1 alin.5**, în care este înscrisă obligația

---

[262] **Regulile de drept** sunt o categorie de reguli abstracte și generale, altfel spus, de reguli materiale; adică cele care „impun obligații sau conferă drepturi persoanelor fizice sau morale, ca și cele *care reglementează organizarea, competența sau sarcinile autorităților sau fixează o procedură*" (vezi: J.F. **Aubert**, *op. cit.*, p.477)

[263] Vezi și *Constituția României – comentată și adnotată*, p.134.

[264] Uneori noțiunea de lege este folosită și într-un alt sens, „acoperind doar legile ordinare și cele organice. (Vezi art.78 din Constituția României și art.10[1] din Legea nr.24/2000 - privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative – modificată prin Legea nr.189/2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.463 din 24 mai 2004.)

cetăţenilor de a respecta Constituţia şi legile, credem că voinţa constituantului a fost aceea de a impune respectarea tuturor normelor juridice şi nu numai a celor cuprinse în legi, ca acte ale parlamentului. Deci, în acest context noţiunea de lege are un sens larg şi nu restrâns.

Spuneam mai înainte că legea, în sens tehnic-juridic, este **un act normativ juridic**. Afirmaţia aceasta necesită însă o precizare. **S-au cunoscut cazuri, şi se cunosc şi azi, când legea are un caracter individual**, aşa cum arătam şi într-un alt context. La o astfel de lege se referă, de exemplu, Legea nr.88 din 1993[265] când statuează: "Instituţiile de învăţământ superior se înfiinţează prin lege" (art.1). Dar, întreaga istorie a normativităţii juridice, de la crearea parlamentelor ca organe de exprimare a voinţei generale a poporului şi până azi, a impus noţiunea de **lege ca act ce cuprinde reguli general-obligatorii**, putând fi realizate, deci, cu ajutorul organelor competente ale statului. Constituţia noastră, de asemenea, "ne orientează" către această interpretare a textelor sale în care este utilizat cuvântul "lege". Iată doar câteva exemple: art.73 alin.3 determină domeniile de relaţii sociale ce trebuie **reglementate** la nivel de lege organică, art.74 referitor la iniţiativa legislativă ne indică şi el domenii de relaţii sociale ce nu pot face obiectul iniţiativei cetăţenilor, iar art.108 alin.2 stabileşte principiul conform căruia Guvernul emite hotărâri pentru **organizarea** executării legilor, deci hotărâri normative.

Faptul că Parlamentul poate adopta şi legi-acte individuale este de natură a ne deruta. Deruta aceasta a existat şi la alţii – aşa cum arătam mai înainte. Dar elveţienii au găsit soluţii pentru ca Parlamentul să facă clar distincţie între acte normative şi acte de aplicare. Mai mult, pentru actul de aplicare nu este indicată – ca "formă" de adoptare – legea, ci **hotărârea**. Credem că din această experienţă ne-am putea inspira şi noi. Cum toate "deciziile" Parlamentului fără caracter normativ iau forma hotărârii – minus cele privind aprobarea regulamentelor parlamentare – ar fi mult mai indicat ca şi cele privind, de exemplu, înfiinţarea unor instituţii de învăţământ superior să ia această formă. Sigur, avându-se în vedere importanţa lor, ele ar putea fi rodul **ambelor** Camere, adică **ar putea fi adoptate în şedinţă comună de Camera Deputaţilor şi Senat**.

2.Hotărârile, ca varietate a actelor juridice ale Camerelor şi ale Parlamentului, se deosebesc de legi, distincţia putându-se face după trei criterii: **forţa juridică, conţinut şi procedură. 1.** În legătură cu primul criteriu trebuie să precizăm că forţa lor juridică este inferioară legilor. **2.** Referitor la al doilea criteriu, precizăm că legile au întotdeauna un conţinut normativ[266] **3.** *Din punct de vedere procedural*, remarcăm faptul că hotărârile pot să emane de la o singură Cameră, sau de la cele două reunite, iniţiativa lor nu trebuie să respecte regulile constituţionale referitoare la lege, **ele nu trebuie**

---

[265] Modificată şi republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.552 din 11 noiembrie 1999.

[266] Cu excepţia celor la care ne-am referit anterior.

discutate şi avizate în comisiile permanente anterior dezbaterii în Cameră[267], sunt supuse în general procedurii legislative, nu sunt supuse promulgării de căt Preşedintele României, **nu fac obiectul controlului constituţionalităţii** (cu excep hotărârilor prin care se aprobă regulamentul unei Camere), **intrarea lor în vigoare este „condiţionată" de publicare etc.**[268].

Dacă în doctrină şi în practica Curţii Constituţionale s-a făcut această distincţ în practica autorităţii legiuitoare am întâlnit şi "abateri" de la procedura legislativ adică situaţii în care în loc să se recurgă la **lege** ca mod de reglementare, s-a recurs **hotărâre**. Aşa cum arătam într-un material dat publicităţii,[269] la 4 decembrie 199 Parlamentul a adoptat "Hotărârea privind modificarea componenţei şi structur Guvernului României",[270] o hotărâre "cu dublă natură", care constituie atât act d aplicare cât şi act normativ. Era vorba de reguli privind **structura** Guvernului, aşa cu aflăm şi din titlul hotărârii. Or, în condiţiile în care această materie constituie – potriv Constituţiei – obiect de reglementare a legii **organice**, Parlamentul nu putea adop reguli decât în forma legii, deci cu respectarea procedurii legale. Toate regulile d procedură ce guvernează adoptarea legilor – începând cu iniţiativa şi finalizând c publicarea – au un scop unic: filtrarea responsabilă a proiectelor sau propunerilo legislative, crearea unor legi bune, de a căror calitate depinde calitatea întregul eşafodaj de norme juridice. Şi, pentru că legile se situează pe treapta de sus a izvoarelo de drept din ţara noastră, Parlamentul nu poate, fără a încălca Constituţia, s reglementeze relaţii ce ţin de domeniul legii pe calea "simplificată" a adoptării uno hotărâri, chiar dacă acestea sunt "opera" ambelor Camere. În cazul în care acţionează, totuşi, în acest fel, inversarea **hainei** pe care o îmbracă normele juridice are repercusiuni cu totul contrare exigenţelor statului de drept. Referindu-ne la hotărârea din 4 decembrie, trebuie să precizăm că, atâta vreme cât în Constituţie se prevede c **organizarea Guvernului se reglementează prin lege organică** (fostul art.72 alin.3 lit.d), Parlamentul nu trebuia să reglementeze structura acestuia printr-o hotărâre.

3.Motiunile sunt reglementate atât de Constituţie cât şi de regulamentele ambelor Camere. În Constituţie se stabileşte, mai întâi, ce acte adoptă Parlamentul –

---

[267] Există, totuşi, unele excepţii. Astfel, art.118 alin.6 din Regulamentul Camerei Deputaţilor prevede obligativitatea Camerei de a rediscuta un text regulamentar declarat neconstituţional de către Curtea Constituţională **„pe baza raportului Comisiei juridice, de disciplină şi imunităţi"**.(s.n.)

[268] Unii autori au afirmat că hotărârile nu trebuie neapărat publicate (I.**Deleanu**, *op. cit.*, p.185), iar alţii au susţinut obligativitatea publicării atât a legilor cât şi a hotărârilor, reţinând c hotărârile se deosebesc de legi doar după momentul intrării în vigoare, numai legile fiind supuse regulii înscrise în art.78 din Constituţia României (M.**Constantinescu**, I.**Muraru**, *op.cit.*, p.155). Cu privire la deosebirea dintre lege şi hotărâre a Camerei vezi decizia Curţii Constituţionale nr.45 din 17 mai 1994, în Culegere de decizii, 1994, p.89 ş.u.

[269] Vezi Genoveva **Vrabie**, *Remanierea guvernamentală în lumina exigenţelor statului de drept*, în "Palatul de justiţie", nr.3/1998, p.3.

[270] Publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 34 din 4 decembrie 1997.

legi, hotărâri şi moţiuni (art.67), pentru ca în Cap.IV, privind raporturile Parlament-Guvern, să se specifice, după caz, **moţiunile simple şi moţiunea de cenzură**[271]. În Regulamentul Senatului se arată în acest sens că **„moţiunea simplă exprimă poziţia Senatului într-o anumită problemă de politică internă sau externă,** ori, după caz, cu privire la o problemă ce a făcut obiectul unei interpelări", stabilindu-se apoi modul în care pot fi iniţiate, semnate, motivate, comunicate Guvernului, procedura adoptării şi felul votului. (art.148-152, modificate prin Hotărârea Senatului nr. 20/2003.)[272]

În lumina textelor amintite, şi a celor cuprinse în Constituţie, **moţiunea** apare ca **act** al uneia din Camere sau a Camerelor întrunite în şedinţă comună **prin care se exprimă o opinie într-o anumită problemă.**

Moţiunea, în sens substanţial, reprezintă deci poziţia Camerei într-o problemă determinată. De aceea, ea poate să rezulte numai din vot, potrivit reglementărilor legale. **Este un act juridic**, ale cărui efecte sunt prevăzute uneori expres în Constituţie, cum ar fi moţiunea privind retragerea încrederii acordate Guvernului („moţiunea de cenzură", reglementată de art.113). Ca act juridic, **are o poziţie distinctă faţă de legi**, deosebirea făcându-se conform criteriilor după care am delimitat legile de hotărârile Camerelor sau ale Camerelor reunite în şedinţă comună.

În ceea ce priveşte **efectele**, trebuie specificat, totuşi, că **există şi situaţii în care unele moţiuni produc efecte exclusiv politice**. Menţionăm în acest sens moţiunea adoptată potrivit art.112 alin.2 din Constituţie, în care se prevede: "Camera Deputaţilor sau Senatul poate adopta o moţiune simplă prin care să-şi exprime poziţia cu privire la o problemă de politică internă sau externă ori, după caz, cu privire la o problemă ce a făcut obiectul unei interpelări."

4. Dacă articolul 67 se referă doar la actele juridice, se pune o întrebare: în tăcerea Constituţiei mai putem admite faptul că Parlamentul poate adopta şi **acte exclusiv politice**? Răspunsul afirmativ este determinat atât de practica noastră parlamentară[273], cât şi de înscrierea acestei competenţe a organului legiuitor în toate cele trei regulamente parlamentare. Astfel, de exemplu, în art.79 din Regulamentul Camerei Deputaţilor se prevede: „Camera Deputaţilor adoptă legi, hotărâri şi moţiuni

---

[271] În art.112 care reglementează moţiunile simple, în alin.3 se prevede: "Camera Deputaţilor sau Senatul poate adopta o moţiune simplă prin care să-şi exprime poziţia cu privire la o problemă de politică internă sau externă, ori, după caz, cu privire la o problemă ce a făcut obiectul unei interpelări".

[272] În Regulamentul Camerei Deputaţilor, moţiunile fac obiectul art.148-153.

[273] Vezi, cu titlu de exemplu, „Apelul Parlamentului României către parlamentele statelor membre ale C. S. C. E. în legătură cu soarta unor cetăţeni ai Republicii Moldova a căror viaţă se află în pericol" (în Monitorul Oficial, nr.29 din 12 noiembrie 1993) şi Declaraţia din 4 februarie 1993 (publicată în Monitorul Oficial, nr.20 din 5 februarie 1993), Apelul Parlamentului României adresat parlamentarilor ţărilor membre ale Organizaţiei Tratatului Atlanticului de Nord, (publicat în Monitorul Oficial, nr.397 din 20 octombrie 1998) şi Apelul Parlamentului României adresat Domului Didier **Opertti**, preşedinte al Adunării Generale a O.N.U. (publicat în Monitorul Oficial, nr.477 din 11 decembrie 1998).

simple. De asemenea, Camera Deputaților poate adopta **mesaje, declarații, rezoluții și alte acte politice**"[274].(s. n.)

Enumerarea cuprinsă în art.67 – „legi, hotărâri și moțiuni" – ridică o problemă de interpretare: aceste trei categorii de acte juridice sunt singurele ce pot fi adoptate de Camere sau autoritatea legiuitoare poate emite și altele? Fiind vorba de o enumerare „limitativă", credem că în cazul unor acte juridice ce poartă alte denumiri – așa cum sunt regulamentele, de exemplu – ele trebuie considerate ca fiind o varietate a celor prevăzute în textul constituțional.[275]

§III. Clasificarea legilor

Potrivit art.73 alin.1 din Constituție, „legile sunt constituționale, organice și ordinare".

A. **Legile constituționale** „sunt legile de revizuire a Constituției", se precizează în art.73 alin.2. Deci, sunt legi care completează sau modifică Constituția (fie printr-o modificare a textelor, fie prin adăugarea altora noi, fie printr-o abrogare a lor). Dar sintagma „lege constituțională" este utilizată și pentru desemnarea Constituției însăși, act normativ de natură juridică ce este „o lege" în sensul definit anterior, și anume legea fundamentală, cea care se situează în fruntea ierarhiei izvoarelor de drept dintr-o țară.

„Identificarea" Constituției prin raportarea ei la celelalte categorii de legi se poate face atât potrivit unui criteriu material cât și potrivit unui criteriu formal[276]. Astfel, dacă ne referim la primul, putem afirma că, în general, legea noastră fundamentală, asemănător celor din alte state, reglementează instituirea, organizarea și funcționarea autorităților publice, raporturile dintre ele, precum și „limitele" puterii de stat, prin sancționarea și garantarea drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor. Fără a se putea stabili ferm anumite „granițe" ale reglementării constituționale, putem totuși să admitem posibilitatea definirii Constituției potrivit unui **criteriu material**.

---

[274] Vezi, în același sens, și Articolul 79 din Regulamentul Senatului și art.1 pct.22 din Regulamentul ședințelor comune ale Camerei Deputaților și Senatului.

[275] În acest sens, în literatura de specialitate de la noi s-a precizat: „Întrucât actele juridice ale Parlamentului sunt prevăzute de Constituție, tipologia lor este limitativă. Ele sunt «numerus clausus». Nici nu ar putea fi altfel, întrucât ele se inserează într-un sistem, reglementat constituțional, alcătuit din normele juridice și izvoarele lor formale". (M.**Constantinescu**, I.**Muraru**, *op. cit.*, p.155).

[276] Amintim, în acest context, că din punct de vedere material fac parte din constituție toate regulile care reglementează organizarea politico-etatică și limitele puterii de stat, prin consacrarea drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor. Astfel, de exemplu, cu toate că foarte multe reguli ale dreptului electoral exced *constituției formale*, „ele formează partea cea mai importantă a constituției materiale" (Vezi Antoine **Pantélis**, Stephanos **Koutsoubinas**, *op.cit.*, p.11). În acest sens precizam mai înainte că, în zece din cele cincisprezece state ale Uniunii Europene, modul de scrutin a fost erijat în norme constituționale, dreptul electoral de aici fiind considerat ca parte a Constituției, înțeleasă în sens material.

În privința **criteriului formal**, trebuie subliniat faptul că sunt foarte multe reguli privind adoptarea și revizuirea Constituției care o detașează net de legile organice, ca și de cele ordinare. Astfel, Constituția este adoptată de o Adunare Constituantă, pe când legile amintite sunt adoptate de Parlament, procedura ei de adoptare cuprinde faze pe care nu le întâlnim la cele din urmă; **votul** este acordat în „condiții de solemnitate", fiind de două treimi din numărul membrilor Adunării Constituante, deosebit de cel al legilor „obișnuite", intrarea în vigoare se face numai după aprobare prin referendum etc.

Legile de modificare a Constituției („legile constituționale") sunt și ele supuse unor reguli deosebite, specificitatea procedurii de revizuire rezultând din poziția pe care o deține aceasta în sistemul izvoarelor de drept. Astfel, vom remarca reguli deosebite (specifice) privind: 1) inițiativa revizuirii, 2) adoptarea proiectului sau a propunerii de revizuire și 3) intrarea în vigoare a legii de revizuire.

1. În privința **inițiativei revizuirii**, în art.150 se prevede că ea poate fi realizată de Președintele României la propunerea Guvernului, de cel puțin o pătrime din numărul deputaților sau al senatorilor și de cel puțin 500000 de cetățeni care trebuie să provină din cel puțin jumătate din județele țării, în fiecare județ înregistrându-se cel puțin 20000 de semnături în sprijinul inițiativei[277]. Dar, **inițiativa revizuirii Constituției** este **limitată** atât în ceea ce privește obiectul reglementării cât și din punctul de vedere al timpului, al perioadei în care poate fi efectuată. Astfel, **nu pot fi modificate dispozițiile Constituției privind caracterul național, unitar și indivizibil al statului român, forma republicană de guvernământ, integritatea teritoriului, independența justiției, pluralismul politic și limba oficială, nici acele prevederi prin revizuirea cărora s-ar suprima drepturile și libertățile fundamentale ale cetățenilor sau garanțiile acestora. De asemenea, Constituția nu poate fi revizuită pe durata stării de asediu sau a stării de urgență, în timp de război sau în perioada prelungirii mandatului Camerelor, până la întrunirea legală a noului Parlament.**

Inițiativele de revizuire a Constituției formează obiectul controlului de constituționalitate pe care Curtea Constituțională a României îl exercită din oficiu, potrivit art.146 alin.1 pct.a din Constituție. Dacă inițiativa provine de la cetățeni, în condițiile art.150, atunci Curtea Constituțională are obligația de a verifica condițiile pentru exercitarea acesteia. (art.144 lit.j)

2. **Adoptarea proiectului sau propunerii de revizuire a Constituției se realizează prin vot**: o majoritate calificată de două treimi din numărul membrilor fiecărei Camere, sau de trei pătrimi din numărul membrilor Parlamentului, dacă se ajunge la mediere.

---

[277] Spre deosebire de legile constituționale, legile organice și legile ordinare pot fi inițiate de parlamentari – individual sau în cadrul unui grup – de Guvern, precum și de cel puțin 100000 de cetățeni cu drept de vot, în condițiile pe care le vom analiza în paragraful următor (vezi art.74 din Constituție).

3. **Legea de revizuire nu intră în vigoare decât** după aprobarea ei prin **referendum**, organizat în cel mult 30 zile de la data adoptării, revizuirea devenind definitivă numai la această dată[278].

Spre deosebire de legile constituționale, legile ordinare, ca și cele organice, pot fi modificate oricând și nelimitat, pot fi abrogate total sau parțial, ele intrând în vigoare la data publicării sau la o dată ulterioară prevăzută expres în textul lor.

---

[278] **Având în vedere unele incertitudini ale limbajului constituțional** – precum cel din domeniul raporturilor dintre Președintele României și Guvern, semnalat de noi în legătură cu comentarea demiterii primului ministru Radu Vasile –, **unele soluții la probleme de organizare și structurare a Parlamentului** – precum crearea a două Camere, instituite potrivit aceloraşi principii și având aceleași competențe –, **ignorarea unor realități noi** – precum cele ce au legătură cu rolul Avocatului Poporului sau cele privind soluționarea unor conflicte juridice de natură constituțională dintre autoritățile publice –, **insatisfacția determinată de lipsa fermității în apărarea unor drepturi fundamentale** – precum dreptul de proprietate etc., etc. –, câțiva ani buni s-a discutat **necesitatea revizuirii Constituției**. Pe de o parte, partidele, căutând să câștige capital politic sau sincer interesate în rezolvarea unor probleme de reglementare constituțională, au acționat în sensul aducerii unor modificări și completări textelor legii fundamentale. Pe de altă parte, în doctrina din țara noastră s-au semnalat constant lacunele Constituției adoptate în 1991, făcându-se numeroase propuneri de *lege ferenda*.

Presiunile făcute în această direcție s-au accentuat de așa manieră încât la sfârșitul anului 2001 se putea vorbi de **revizuire** ca **„imperativ acceptat"** (Vezi Genoveva **Vrabie**, Rapport présenté à la Conférence Internationale d'Athènes, 7-9 décembre 2001, publicat în „Etudes de droit constitutionnel", p.289 ș.u.).

În urma negocierilor politice s-a constituit la nivelul Parlamentului – prin Hotărârea nr.23/2002 – **Comisia pentru elaborarea propunerii legislative privind revizuirea Constituției**. Prin această hotărâre Comisia a primit „sarcini precise" în legătură cu revizuirea, neputând acționa liber pentru a răspunde la toate semnalele venite de la societatea civilă, de la specialiștii din domeniu. Ca tematică a revizuirii, aceasta era, deci, limitată doar la „domeniile și obiectivele de revizuire stabilite prin acord politic". Astfel, temele stringente de revizuire, precum cele privind structura Parlamentului, sistemul electoral etc., nu și-au găsit locul în discuțiile comisiei.

Aceasta și-a început activitatea în iunie 2002 și și-a continuat lucrările și în 2003.

Consiliul Legislativ, în temeiul art.2 alin.1 lit.a din Legea nr.73/1993, și-a dat avizul asupra propunerii de revizuire.

Curtea Constituțională s-a autosesizat, potrivit Constituției, din oficiu și a supus unei analize pertinente propunerea de revizuire elaborată de parlamentari, ajutând, în felul acesta, la procesul de perfecționare a textului. Avizul consultativ al Curții s-a materializat în Decizia nr.148/2003, publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr.317 din 12 mai 2003.

Legea de revizuire a Constituției României – nr.429/2003 – a fost adoptată de Camera Deputaților în ședința din 18 septembrie 2003, de Senat la aceeași dată și publicată în Monitorul Oficial nr.669 din 22 septembrie 2003. A fost aprobată prin referendumul din 18-19 octombrie 2003. A intrat în vigoare la 29 octombrie 2003, data publicării în Monitorul Oficial a hotărârii Curții Constituționale privind confirmarea rezultatului referendumului național.

B. Legile organice se adoptă în domenii ce sunt rezervate constituţional. Mai întâi, printr-o reglementare de principiu (art.73 alin.3) se stabilesc domeniile de relaţii ce formează obiectul acestora, precum sistemul electoral, organizarea şi funcţionarea Autorităţii Electorale Permanente, organizarea şi desfăşurarea referendumului, organizarea, funcţionarea şi finanţarea partidelor politice, organizarea Guvernului, stabilirea infracţiunilor şi pedepselor, contenciosul administrativ, regimul juridic general al proprietăţii, statutul deputaţilor şi al senatorilor etc. Apoi, într-o serie de articole – precum art.3 alin.2; art.5 alin.1; art.12 alin.4; art.31 alin.5; art.48 alin.2; art.55 alin.1 etc. – se prevăd expres alte domenii rezervate legii organice. În felul acesta, legile organice – spre deosebire de cele ordinare – pot fi „identificate" şi definite potrivit unui criteriu material. **Ele apar**, prin importanţa relaţiilor ce le sunt rezervate, ca o **„prelungire a textelor constituţionale"**[279], acoperind întinse sfere din domeniul ramurii dreptului constituţional[280]. Dar şi din punct de vedere **formal** legile organice se deosebesc de cele ordinare. În Constituţie se stabileşte mai întâi regula potrivit căreia acestea se adoptă cu votul majorităţii membrilor fiecărei Camere („majoritate absolută"). Apoi, se interzice abilitarea Guvernului de a adopta ordonanţe în domenii care fac obiectul legilor organice (art.115 alin.1)[281]. În sfârşit, se interzice adoptarea de legi organice în cazul prelungirii mandatului Camerelor, pînă la întrunirea noului Parlament (art.63 alin.3).

Atât din textele referitoare la domeniile de relaţii sociale rezervate legii organice, cât şi din cele referitoare la modul de adoptare sau perioada în care pot fi adoptate, reiese locul deosebit de important pe care acestea se situează în ierarhia izvoarelor noastre de drept, ele plasându-se imediat după Constituţie, fiind, aşa cum se exprima un autor francez, „infra-constituţionale" şi „supra-legislative".

C. Legile ordinare, spre deosebire de cele organice, nu pot fi definite potrivit unui criteriu material, sau, aşa cum spuneam mai înainte, singurul criteriu de această natură – imprecis, de altfel – ar fi acela că organul legislativ are în vedere reglementarea numai a relaţiilor celor mai importante[282] – altele decât cele rezervate legii organice.

---

[279] Legile organice nu intervin, după cum reiese din textele constituţionale citate, doar în domeniul „organizării şi funcţionării autorităţilor publice", aşa cum precizează unii autori, ci în cele mai variate domenii, precum stabilirea infracţiunilor şi a pedepselor, regimul general al proprietăţii, organizarea referendumului, organizarea generală a învăţământului etc. – dar care, prin importanţa pe care o prezintă, determină anumite imperative pe planul „autorităţii" sporite a actelor normative juridice care le reglementează.

[280] Legile organice sunt măsuri de aplicare a Constituţiei, aceasta cuprinzând unele articole care trimit expres la legi de acest tip, pentru a preciza anumite modalităţi de punere în aplicare (P. **Pactet**, *op. cit.*, p.526. Vezi şi Marie-Anne **Cohendet**, *op. cit.*, p.224).

[281] Aşa cum vom detalia în capitolul privitor la raporturile dintre Parlament şi Guvern, în cazul ordonanţelor de urgenţă, Guvernul a considerat că poate reglementa relaţii rezervate legilor organice, acţionând destul de des în acest sens.

[282] Legea este definită de unii autori ca fiind „actul juridic al Parlamentului, elaborat în conformitate cu Constituţia, potrivit unei proceduri prestabilite şi care reglementează relaţiile sociale cele mai generale şi **cele mai importante**" (s. n.) (I. **Muraru**, *op. cit.*, p.159)

Dacă anvizajăm cele două categorii de legi – organice şi ordinare – într-o structură unitară, încercând să rezolvăm la acest "nivel" problema **sferei** de relaţii sociale sau a **categoriilor** de astfel de relaţii care fac obiectul reglementării efectuate de Parlament în formele prestabilite de Constituţie şi de regulamentele acestuia, **cel puţin două chestiuni preliminare** – strâns legate una de alta – **trebuiesc clarificate.**

Una se referă la acea prevedere, cuprinsă în art. 61 din Constituţie, care statuează că Parlamentul este „unica autoritate legiuitoare a ţării". Admitem, deci, în prezenţa acestei „afirmaţii", ideea că **Parlamentul este singura autoritate cu drept de reglementare primară** sau nu?

A doua, dependentă de răspunsul dat primei, este cea a admiterii sau respingerii ideii potrivit căreia domeniile de raporturi sociale rezervate de Constituţia din 1991 reglementării parlamentare prin lege sunt numai cele nominalizate expres de aceasta sau au făcut obiectul unei reglementări anterioare prin lege.

În literatura de specialitate opiniile au fost şi sunt variate, dar în context nu este vorba numai de doctrină ci şi de practica din acest domeniu, pentru că, aşa cum arătam mai înainte, am avut cazuri în care însuşi Parlamentul a reglementat la nivel de hotărâre relaţii care erau rezervate legii organice prin Constituţie. La fel, domenii de relaţii sociale rezervate legii organice au format obiect de reglementare guvernamentală.

Dar, să ne cantonăm la **doctrină**.

Răspunsul la prima întrebare, în diverse variante, a fost în sensul admiterii ideii că la noi numai Parlamentul are drept de reglementare primară, dar că există relaţii sociale care, prin importanţa lor mai mică sau „tehnicismul" lor, au format şi trebuie să formeze şi în continuare obiect de reglementare a organelor administrative, în lipsa unei legi. Deci, regula ar fi: „reglementarea primară aparţine puterii legiuitoare", de la care sunt exceptate câteva situaţii – ca în cazurile amintite anterior – când organele administrative pot adopta reguli juridice în absenţa unor legi. La noi în ţară, înainte de 23 august 1944, erau citate ca exemple: a) regulamentele de administraţie interioară, b)regulamentele poliţieneşti şi c) regulamentele emise de administraţiile locale[283]. În lumina acestui principiu privind dreptul de reglementare „primară", Adunarea Constituantă a reglementat competenţa Guvernului de a adopta ordonanţe **numai** pe baza unei legi de abilitare (normă…„primară"), cu excepţiile prevăzute în art.115 alin.4 din legea fundamentală.

La cea de a doua problemă, răspunsul corect poate fi dat numai în considerarea principiului cuprins în art.61, pentru că, **dacă admitem că Parlamentul este unica autoritate legiuitoare a ţării, nu mai putem admite că acesta va statua prin legi numai în situaţiile expres indicate în Constituţie**, iar în celelalte cazuri ar putea avea drept de reglementare primară organele administrative.

Referitor la aceasta, în literatura noastră de specialitate s-a exprimat un punct de vedere care pleacă de la ideea că domeniile de relaţii sociale rezervate reglementării

---

[283] Pentru amănunte vezi: T. **Drăganu**, *op.cit.* (Tratat), vol.II, p.105.

Parlamentului sunt numai cele pe care Constituția le nominalizează expres[284], precum și cele care au făcut obiectul unei reglementări anterioare prin lege[285]. Criticându-se această interpretare, într-o altă opinie se subliniază pertinent că „obligația ca anumite raporturi sociale să fie reglementate prin lege nu trebuie interpretată însă în sensul că ea este operantă numai în cazurile expres reglementate de Constituție"[286].

§IV. Procedura legislativă

În sens propriu și restrâns, procedura legislativă se derulează în fața Parlamentului. Dar, aceasta este pregătită prin activități anterioare – desfășurate, după caz, de miniștri, parlamentari etc.[287] – și „desăvârșită" prin activități ulterioare adoptării legii prin vot, și anume cele privind promulgarea de către Președintele României și publicarea, sau cele legate de punerea de acord a textelor legale cu cele constituționale.

Etapizarea procedurii legislative diferă de la un autor la altul[288], dar operațiunile implicate de procesul adoptării legilor – așa cum reies din Constituție și din regulamentele Camerelor – sunt evidențiate de toți cei ce au preocupări în acest domeniu. Vom analiza succint această problemă, potrivit următorului „plan": 1) Inițiativa legislativă, 2) Examinarea și avizarea proiectului sau a propunerii legislative de către comisiile parlamentare și de către Consiliul Legislativ 3) Dezbaterea generală și pe articole a proiectului sau a propunerii legislative; 4) Votarea legilor de către fiecare Cameră; 5) Semnarea proiectului sau propunerii legislative și trimiterea spre promulgare; 6) Publicarea și intrarea în vigoare și 7) Rediscutarea – în cazurile stabilite de Constituție – a legilor și retrimiterea lor pentru a fi promulgate.

1. Inițiativa legislativă

Făcând abstracție de legile constituționale, pentru care am expus succint problemele referitoare la inițiativă, ne ocupăm în continuare de aceeași chestiune, numai cu privire la legile organice și la cele ordinare. Referitor la acestea, în art.74 din Constituție se prevede că „inițiativa legislativă aparține Guvernului, deputaților,

---

[284] Vezi, de exemplu, art.3 alin.2 și 3; art.5 alin.1; art.8 alin.2; art.9; art.2 alin.4; art.18 alin.2; art.23 alin.2; art.25 alin.1; art.32 alin.2, 3, 5 și 7; art.34 alin.3; art.40; art.42 alin.2 lit.c; art.43 alin.2; art.44 alin.1, 2, 3, 6 și 8; art.47 alin.2; art.48 alin.2 și 3; art.51 alin.4; art.52 alin.3; art.53 alin.1.

[285] Vezi I. **Deleanu**, *Drept constituținal și instituții politice*, 1992, vol.II, p.202.

[286] Vezi T. **Drăganu**, *op.cit.* (Tratat), vol. II, p.106.

[287] Aceste activități pot să aparțină, de exemplu, și Consiliului Legislativ. În acest sens, în art.2 lit.c din Legea nr.73/1993 se prevede că acest Consiliu „realizează nemijlocit sau coordonează, din dispoziția Camerei Deputaților sau a Senatului, elaborarea unor proiecte de coduri sau de alte legi de complexitate deosebită" (Vezi Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.260 din 5 noiembrie 1993).

[288] Vezi Genoveva **Vrabie**, *Funcțiile parlamentului*, p.62-63.

senatorilor, precum şi unui număr de 100.000 de cetăţeni cu drept de vot[289], care provin din cel puţin un sfert din judeţele ţării, în fiecare din aceste judeţe sau în municipiul Bucureşti înregistrându-se cel puţin 5.000 de semnături în sprijinul acestei iniţiative"[290].

Guvernul înaintează proiecte de legi, elaborate în conformitate cu regulile de tehnică legislativă[291] şi care sunt orientate în direcţia realizării programului său de guvernare. Asupra proiectului, acesta trebuie să delibereze în plenul său. La noi, cele mai multe iniţiative provin de la executiv. **Parlamentarii şi cetăţenii[292] pot prezenta propuneri legislative[293].**

Guvernul îşi exercită iniţiativa legislativă prin transmiterea proiectului de lege către Camera competentă să îl adopte, ca primă Cameră sesizată. De precizat, în acest context, că revizuirea Constituţiei a adus în câmpul normativ două sintagme noi: „primă Cameră sesizată" şi „Cameră decizională", stabilind – după cum vom detalia – situaţiile în care Camera Deputaţilor este primă Cameră sesizată sau, după caz, Cameră decizională, procedând identic şi pentru Senat[294].

Parlamentarii nu mai depun propunerile legislative în Camera din care fac parte decât atunci când propunerea face parte din cele prevăzute de art.75 din Constituţie, ca fiind de competenţa acesteia, în calitate de „primă Cameră sesizată". Toate celelalte propuneri vor fi depuse la cealaltă Cameră, situaţie care,

---

[289] Anterior revizuirii, iniţiativa populară trebuia să provină de la 250.000 de cetăţeni, iar numărul semnăturilor trebuia să fie de 10.000.

[290] Sub aspect material iniţiativa cetăţenilor este relativ limitată, întrucât ea nu poate avea ca obiect probleme fiscale, cele cu caracter internaţional, amnistia şi graţierea.

Sintagma **„propuneri legislative"** este folosită în limbajul curent într-un sens larg. În sens larg şi în afara exigenţelor constituţionale, propuneri legislative pot face şi alte subiecte decât cele prevăzute expres în legea fundamentală. Numai că astfel de propuneri nu pot fi „depuse" de autorii lor, direct, la vreuna din cele două Camere, ci doar prin intermediul subiectelor prevăzute în art.73, Parlamentul având obligaţia discutării doar a acestor propuneri.

[291] Vezi Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.139 din 31 martie 2000, modificată prin Legea nr.189/2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.463 din 24 mai 2004.

[292] Vezi Legea nr.189/1999 privind exercitarea iniţiativei legislative de către cetăţeni, publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr.611 din 14 decembrie 1999.

[293] În „tezele" Constituţiei erau prevăzute două precizări cu privire la propunerile legislative, precizări care au dat naştere unor dezbateri aprinse şi care au fost „respinse" în final. Se impunea, în primul rând, ca proiectele de legi de provenienţă parlamentară şi populară să fie trimise Guvernului înainte de dezbatere şi, în al doilea rând, ca aceste proiecte, precum şi amendamentele formulate de membrii Parlamentului „a căror adoptare conduce la diminuarea resurselor publice sau la crearea sau agravarea unor cheltuieli publice" să fie admisibile numai după consultarea Guvernului.

[294] Pentru o critică pertinentă a acestei „inovaţii", vezi T. **Drăganu**, *Câteva consideraţii critice asupra sistemului bicameral...*, în *op. cit.*, p.53-66 şi I. **Deleanu**, *Revizuirea Constituţiei. Temele revizuirii*, în *op. cit.*, p.44-47.

desigur, vine în contradicţie cu mandatul dat parlamentarilor de către electorat, mandat pentru o Cameră, şi nu pentru ambele.

Şi în legătură cu **propunerile legislative ale cetăţenilor** în conformitate cu Constituţia şi cu Legea privind exercitarea iniţiativei – Legea nr.189/1999 – se vor aplica regulile amintite, care fac o deosebire între „prima Cameră sesizată" şi „Camera decizională", în funcţie de materia reglementată, ele trebuind a fi depuse la una sau alta din Camere.

Deci, indiferent de unde vine iniţiativa legislativului – sub formă de proiecte de legi sau de propuneri legislative –, Camerele nu pot fi învestite decât ţinându-se cont de normele imperative cuprinse în art.75 din Constituţie, respectiv din Regulamentele parlamentare modificate ca urmare a revizuirii Constituţiei.

Potrivit normelor menţionate, **se supun spre dezbatere şi adoptare Camerei Deputaţilor, ca primă Cameră sesizată:** 1) **proiectele de legi şi propunerile legislative pentru ratificarea tratatelor** sau a altor acorduri internaţionale şi a măsurilor legislative ce rezultă din aplicarea acestor tratate sau acorduri şi 2) **proiectele legilor organice** prevăzute în Constituţie la art.31 alin.5 (dreptul la informaţie), art.40 alin.3 (dreptul de asociere), art.52 alin.2 (dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică), art.55 alin.2 şi 3 (apărarea ţării), art.58 alin.3 (Avocatul poporului – Numirea şi rolul), art.73 alin.3 (categorii de legi), literele *e*, *k*, *l*, *n* şi *o* (organizarea Guvernului şi a Consiliului Suprem de Apărare a Ţării, contenciosul administrativ, organizarea şi funcţionarea Consiliului Superior al Magistraturii, a instanţelor judecătoreşti, a Ministerului Public şi a Curţii de Conturi), art.79 alin.2 (Consiliul Legislativ), art.102 alin.3 (Guvernul – Rolul şi structura), art.105 alin.2 (Guvernul – Incompatibilităţi), art.117 alin.3 (înfiinţarea de autorităţi administrative autonome), art.118 alin.2 şi 3 (sistemul de apărare), art.120 alin.2 (Administraţia publică locală – principii de bază), art. 123 alin. 3 (Prefectul), art.125 alin.2 (statutul judecătorilor), art.126 alin.4 şi 5 (instanţele judecătoreşti), art.128 alin.2 (folosirea limbii materne şi a interpretului în justiţie), art.140 alin.1 (Curtea de conturi) şi art.142 alin.5 (Curtea Constituţională – structura). **Toate celelalte proiecte de legi sau propuneri legislative se supun dezbaterii şi adoptării, ca primă Cameră sesizată, Senatului.**

De subliniat că art.75 din Constituţie cuprinde o enumerare exhaustivă a proiectelor legislative care urmează să fie supuse spre dezbatere şi adoptare **mai întâi** Camerei Deputaţilor, toate celelalte proiecte şi propuneri urmând a fi înaintate Senatului, ca primă Cameră sesizată. Astfel, potrivit art.38[1] din Regulamentul său, în această calitate **Senatul are în competenţă: 1) toate proiectele de legi şi propunerile legislative de nivelul legilor ordinare şi 2) proiectele legilor organice, altele decât cele atribuite Camerei Deputaţilor,** şi anume: cele prevăzute de articolele 3 alin.2 (teritoriul), 5 alin.1 (cetăţenia), 12 alin.4 (simboluri naţionale), 16 alin.4 (egalitatea în drepturi), 44 alin.2 (dreptul de proprietate privată), 52 alin.2 (dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică), 55 alin.3 (apărarea ţării – încorporarea), 73 alin.3 (categorii de legi prevăzute la literele *a*, *b*, *d*, *f*, *g*, *h*, *i*, *j*, *m*, *p*, *r*, *s*), 83 alin.3 (Preşedintele României –

prelungirea mandatului), 136 alin.3, 4, 5 (proprietatea) şi 141 (Consiliul Economic şi Social).

Deci, **Camera Deputaţilor are în competenţă ca primă Cameră sesizată o parte din legile organice specificate de Constituţie şi legile referitoare la ratificarea tratatelor, pe când Senatul are în competenţă cealaltă parte de legi organice şi toate legile ordinare.** În calitate de „Cameră decizională", fiecare din cele două Camere are proiectele de legi şi propunerile legislative care sunt în competenţa celeilalte Camere, în calitate de primă Cameră sesizată[295].

Deci, potrivit regulii înscrise în art.75, la Camere ajung, după caz, proiecte de legi sau propuneri legislative.

În practică, propunerile legislative sunt mai puţin frecvente, parlamentarii putându-se implica mai uşor în procesul legislativ prin tehnica amendamentelor.

Camera sesizată are obligaţia – corelativă dreptului de iniţiativă – să se pronunţe asupra proiectului.

Proiectele şi propunerile legislative trebuie însoţite de o expunere de motive şi trebuie să fie redactate în forma proprie unui act normativ. Dacă propunerile legislative implică modificarea prevederilor bugetului de stat sau ale bugetului asigurărilor sociale de stat, trebuie să se fundamenteze pe informarea cerută Guvernului, în condiţiile prevăzute de art.111 din Constituţie.

2. Examinarea şi avizarea proiectului sau a propunerii legislative de către comisiile parlamentare

---

[295] Aşa cum remarca prof. T. **Drăganu**, „din analiza art.75 alin.1 al Constituţiei nu este posibil să se întrevadă prin ce elemente specifice anumite legi organice au fost considerate ca trebuind să fie dezbătute şi aprobate, ca primă Cameră sesizată, de un corp politic care, cel puţin în principiu, este mai matur prin componenta sa decât Camera Deputaţilor, cum este Senatul, în timp ce alte legi organice, tot atât de importante prin obiectul lor de reglementare, urmează a fi trimise Camerei Deputaţilor ca primă Cameră sesizată". „Este de neînţeles, de asemenea – continuă Domnia sa – de ce legile ordinare sunt trimise toate – fără să se facă vreo distincţie în ceea ce priveşte conţinutul lor – la Senat, ca primă Cameră sesizată...".

„În această situaţie – precizează autorul – s-ar putea presupune că legile ordinare au fost supuse unui regim unitar întrucât s-a urmărit ca, în cazul în care ele ar fi respinse de Senat, votul decisiv să revină Camerei Deputaţilor, iar punctul de vedere al Senatului să-şi piardă orice semnificaţie. Nu este mai puţin adevărat că această explicaţie are căderea de a pleca de la ipoteza că în Camera Deputaţilor majoritatea ar aparţine întotdeauna partidului de guvernământ. Ea nu mai rămâne în picioare însă în ipoteza în care Senatul este dominat de o majoritate guvernamentală, iar în Camera Deputaţilor majoritatea aparţine opoziţiei" (Vezi T. **Drăganu**, *Câteva consideraţii critice asupra sistemului bicameral...*, în «Revista de Drept Public», nr.4/2003).

Proiectele de legi se înaintează Camerei Deputaților, însoțite de avizul Consiliului Legislativ[296], potrivit art.86 alin.2 din Regulament, sau Senatului, situație în care se predau Biroului permanent ce are sarcina de a solicita acest aviz, dacă nu a fost dat, precum și avizul Consiliului Economic și Social sau al altor instituții, potrivit legii (art.85[2] lit.c din Regulament). În cazul propunerilor legislative înaintate de cetățeni, birourile permanente solicită Curții Constituționale verificarea îndeplinirii condițiilor constituționale, în conformitate cu art.146 lit.j din Constituție.

Toate proiectele și propunerile legislative se înregistrează, birourile permanente trebuind a le aduce la cunoștința Camerelor, în ședință, a le imprima și distribui membrilor lor. Apoi, **acestea se trimit pentru întocmirea avizelor sau a raportului comisiilor permanente competente**, stabilind și termenele de depunere a acestora. Examinarea proiectelor și propunerilor legislative se poate face și la cererea altei comisii, care se consideră competentă, aceasta fiind obligată să informeze pe președintele comisiei permanente că solicită să-și dea avizul[297].

Potrivit noilor reglementări – introduse ca urmare a revizuirii Constituției – Biroul permanent, pe baza avizului comisiei juridice, are în sarcina sa transmiterea proiectului către cealaltă Cameră, în cazul în care o Comisie permanentă apreciază că nu este competentă să dezbată proiectul ca primă Cameră sesizată. Două situații sunt posibile în acest caz: ori ambele Camere să se considere competente a dezbate ca „primă Cameră sesizată", ori invers. În această situație se aplică regula prevăzută în art.85[2] alin.2 din Regulamentul Senatului, și anume: „Conflictul negativ și conflictul pozitiv de competențe între Senat și Camera Deputaților, ca primă Cameră sesizată, potrivit soluțiilor date de birourile permanente ale Camerelor, se rezolvă în conformitate cu prevederile Regulamentului ședințelor comune".

Comisia permanentă sesizată în fond – în cazul în care Camera din care face parte este competentă să dezbată și să adopte un proiect de lege, ca primă Cameră sesizată –, își stabilește planul de lucru, privind dezbaterea și avizarea proiectului primit, numind un raportor. Comisia va face un plan al dezbaterilor, fiind obligată să se încadreze în termenele legale. La ședințele comisiei au dreptul să participe deputații și

---

[296] În conformitate cu art.3 alin.3 din Legea nr. 73/1993, **avizul Consiliului Legislativ este consultativ** și are ca **obiect**: a) concordanța cu Constituția a reglementării propuse, precum și natura legii; b) înlăturarea contradicțiilor sau necorelărilor dintre prevederile proiectului de lege sau ale propunerii legislative și asigurarea caracterului complet al acestora, respectarea normelor de tehnică legislativă; c) prezentarea implicațiilor noii reglementări asupra legislației în vigoare, prin identificarea dispozițiilor legale care, având același obiect de reglementare, urmează să fie abrogate, modificate sau unificate, precum și prin evitarea reglementării unor aspecte identice în acte normative diferite. (Vezi Legea pentru înființarea, organizarea și funcționarea Consiliului Legislativ, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.260 din 5 noiembrie 1993).

Avizul Consiliului Legislativ trebuie dat înlăuntrul termenului stabilit de Biroul permanent sau de comisia permanentă a Camerei care l-a solicitat. Dacă avizul nu este dat în termenul stabilit, aceasta nu împiedică desfășurarea procedurii legislative.

[297] Observăm că regulamentele prevăd două feluri de avize: obligatorii și facultative.

senatorii care au făcut propuneri ce stau la baza lucrărilor acestora (autori de propuneri legislative, de amendamente etc.), precum şi, la cererea preşedintelui comisiei specialişti ai Consiliului Legislativ. Dacă o comisie permanentă consideră că un proiect de lege este de competenţa în fond a altei comisii, ea poate cere Biroului permanent trimiterea lui către acea comisie, în termen de 3 zile.

Pe perioada cât proiectele de legi sau propunerile legislative se află la comisia sesizată în fond, parlamentarii, grupurile parlamentare sau Guvernul pot prezenta **amendamente** în scris, care se transmit acesteia până la împlinirea unui termen de 5 zile înainte de data stabilită pentru depunerea raportului.

Amendamentul este „modificarea de formă sau de fond adusă unui text supus deliberării". *Dreptul de a prezenta amendamente* derivă din dreptul de iniţiativă legislativă, el *aparţinând*, deci, *grupurilor parlamentare, parlamentarilor şi Guvernului*[298], în condiţiile prevăzute de regulamentele parlamentului. Amendamentele apar ca mijloace de asigurare a calităţii legii. Ele prezintă principala contribuţie a parlamentarilor în procesul legislativ. Întrucât se supun votului, înseamnă că, indiferent cine le propune, ele sunt expresia activităţii normative a majorităţii.

Amendamentele se prezintă în scris, anterior dezbaterii generale şi sunt trimise – aşa cum precizam mai înainte – comisiei sesizate în fond. Cele de importanţă mai mică pot fi prezentate direct în şedinţa Camerei. Amendamentele trebuie motivate şi ele se supun deliberării organului la care au fost depuse. Pentru amendamentele care implică modificarea bugetului de stat, trebuie consultat Guvernul.

După examinarea proiectului de lege şi a amendamentelor propuse, comisia **întocmeşte un raport** care va cuprinde propuneri cu privire la **adoptarea** sau, după caz, **modificarea** sau **respingerea** proiectului sau a propunerii legislative, cu precizarea articolelor care intră în competenţa decizională a Camerei Deputaţilor, respectiv a Senatului, în cazul în care Camera Deputaţilor este Camera decizională (art.91 alin.1 al Regulamentului Camerei Deputaţilor). Raportul se trimite Biroului permanent.

Iniţiatorul proiectului de lege poate să-l retragă, până la înscrierea acestuia pe ordinea de zi, să-l rectifice ori să-l modifice. Biroul permanent care a primit raportul comisiei sesizată în fond procedează la includerea proiectului de lege pe ordinea de zi a Camerei respective în termen de cel mult 5 zile de la primirea acestuia în cazul în care Camera Deputaţilor a fost sesizată ca primă Cameră, şi în termen de cel mult 7 zile pentru cele în care este Cameră decizională.

3. Dezbaterea proiectului sau propunerii legislative în plenul fiecărei Camere

Dezbaterea în plen cuprinde două etape: a) **dezbaterea generală** a proiectului sau a propunerii legislative şi b) **dezbaterea pe articole.** Totuşi, uneori, dezbaterea pe

---

[298] Prof. T. **Drăganu** argumentează că **mai au dreptul de a depune amendamente**, în cazul unei iniţiative legislative populare, **poporul**, iar în cazul unei iniţiative de revizuire a Constituţiei ce vine de la **Preşedintele României**, acesta din urmă (T. **Drăganu**, *Drept constituţional şi instituţii politice. Tratat*, vol.II, p.114-115).

articole nu mai are loc, ştiut fiind că proiectul de lege sau propunerea legislativă la care nu s-au adus amendamente până la data şedinţei de vot se **supune direct votului final.**[299]

a) Dezbaterea unui proiect de lege sau a unei propuneri legislative demarează cu **prezentarea motivelor** care au condus la promovarea lor, a temeiurilor obiective şi subiective care au determinat iniţierea legii, a scopurilor ce se urmăresc prin reglementare[300]. Apoi urmează **prezentarea raportului** comisiei permanente, sesizată în fond. Raportul exprimă nu numai opinia membrilor acesteia, ci şi opinia membrilor celorlalte comisii care şi-au dat avizul. **Rapoartele trebuie să cuprindă,** pe lângă opinia majorităţii membrilor comisiei, şi părerile contrare, motivate, ale celorlalţi membri din comisie, la cererea expresă a acestora, rezultatul votului şi menţionarea amendamentelor admise sau respinse în anexe separate – aşa cum se precizează în art.53 alin.3 al Regulamentului Senatului.

În cadrul dezbaterii generale în Senat, preşedintele acestuia dă cuvântul senatorilor în ordinea înscrierii la cuvânt, pe când la Cameră, preşedintele dă cuvântul **reprezentanţilor** grupurilor parlamentare (fiecare grup putând să-şi desemneze unul singur), în ordinea înscrierii. La Senat, în această fază, Guvernul este reprezentat în mod obligatoriu de un membru al său. În faza dezbaterii generale a proiectului de lege nu pot fi propuse **amendamente.** Înainte de închiderea dezbaterii, iniţiatorul are dreptul să ia cuvântul.

De regulă, dezbaterea generală, având ca scop clarificarea aspectelor politice şi de principiu ale proiectului, **nu se încheie cu un vot.** Totuşi, ambele regulamente prevăd obligativitatea preşedintelui de a cere Camerei să se pronunţe prin vot, atunci când prin raportul comisiei sesizată în fond se propune respingerea proiectului sau a propunerii legislative.

b) Se trece apoi la **dezbaterea pe articole** a propunerii legislative sau a proiectului de lege, cu modificările prevăzute (solicitate) în raportul comisiei sesizată în fond. La dezbateri pot lua cuvântul, atât în Senat cât şi la Cameră, toţi parlamentarii, precum şi reprezentantul Guvernului sau al iniţiatorului. Discutarea articolelor începe cu amendamentele.

În cursul dezbaterilor parlamentare, Guvernul sau grupurile parlamentare pot pune în discuţie amendamentele respinse de comisia sesizată în fond sau amendamentele depuse la comisie, dar care nu figurează în raportul acesteia.

În plenul Camerei se pot formula amendamente de corelare tehnico-legislativă, gramaticale sau lingvistice; nu pot fi admise amendamente de fond. Pentru amendamentele orale, avizul comisiei se dă tot oral.

---

[299] Vezi art.104 alin.4 din Regulamentul Camerei Deputaţilor.

[300] Vezi, de exemplu, expunerea de motive la proiectul de Lege pentru modificarea Legii nr.70/1991 (Legea privind alegerile locale), în Monitorul Oficial, Partea a II-a, nr.37 din 21 martie 1996.

Când dezbaterea amendamentelor relevă consecinţe importante asupra proiectului sau propunerii legislative, textele în discuţie se pot trimite comisiei sesizate în fond, cu respectarea termenelor legale.

Discutarea amendamentelor începe cu cele prin care se cere eliminarea unor texte şi se continuă cu cele privind modificarea sau completarea articolului dezbătut. Camera trebuie să se pronunţe asupra fiecărui amendament[301].

Se supun dezbaterii şi votului numai articolele la care s-au făcut amendamente. Textele articolelor şi amendamentelor se adoptă cu votul majorităţii membrilor prezenţi.

4. Votarea proiectelor de legi sau a propunerilor legislative

Proiectul de lege sau propunerea legislativă, în forma rezultată din dezbaterea pe articole, se supune Camerei spre adoptare. **Este un vot care priveşte ansamblul reglementării**, denumit, mai nou, **„vot final"**. Acesta poate avea loc numai într-o şedinţă consacrată special acestui scop, când cvorumul trebuie să fie cel prevăzut de art.67 din Constituţie, adică în sală să fie cel puţin jumătate plus unul din membrii Camerei.

Totuşi, aşa cum aminteam anterior, există şi situaţii în care votul final[302] nu are loc după dezbaterea pe articole, şi anume atunci când nu s-au făcut deloc amendamente la proiectul de lege ce se află în dezbatere. În acest caz, după prezentarea expunerii de motive şi a raportului comisiei sesizate în fond sunt audiate, anterior votului final, punctele de vedere ale reprezentanţilor grupurilor parlamentare.

Atât Constituţia cât şi Regulamentele celor două Camere prevăd reguli deosebite privind **votarea**[303] celor trei categorii de legi de care am vorbit. Astfel, legile

---

[301] O singură excepţie este prevăzută de la această regulă, şi anume pentru situaţia în care adoptarea unui amendament exclude acceptarea celorlalte.

[302] **Votul este în general deschis şi public**, cu câteva excepţii. Votul este **public** în sensul că el se derulează în faţa persoanelor prezente la şedinţă, care pot astfel să-şi dea seama de modul în care se pronunţă parlamentarii, şi pentru că este posibil controlul votului fiecărui parlamentar prin publicarea dezbaterilor parlamentare în Monitorul Oficial. Astfel, în 20 de ţări este public, în afara unor stipulări deosebite ale regulamentelor interioare sau a deciziei parlamentarilor, în 33 de ţări este public, în 28 de ţări este public, cu excepţia numirilor şi alegerilor, într-o singură ţară este de obicei secret şi într-o alta votul se exercită în conformitate cu decizia prezidiului. (Vezi: *Les parlements dans le monde*, vol.I, Tabloul 14 A, p.535.).

[303] Având a se pronunţa asupra neconstituţionalităţii unei legi, Curtea Constituţională a atras atenţia asupra **deosebirii dintre cvorumul legal**, care este de jumătate plus unul din numărul membrilor Camerei, **şi numărul deputaţilor care au participat efectiv la vot**. În acest sens s-a precizat: "...cvorumul constituie o condiţie prealabilă, care trebuie întrunită imediat înaintea votării în scopul asigurării unei prezenţe semnificative a parlamentarilor la adoptarea legii", condiţie înscrisă în art.64 din Constituţie, care prevede că legile se adoptă „în prezenţa majorităţii membrilor". Cvorumul şi votul nu pot fi confundate, cel dintîi precedîndu-l pe cel de-al doilea (Vezi decizia Curţii Constituţionale în legătură cu constituţionalitatea Legii privind abilitarea

constituționale se adoptă cu votul unei majorități de cel puțin două treimi din numărul deputaților (majoritate absolută calificată). Legile organice se adoptă cu votul majorității membrilor fiecărei Camere (majoritate absolută simplă), iar cele ordinare cu votul majorității membrilor prezenți (majoritate relativă)[304]. În privința cvorumului amintim cele detaliate anterior în legătură cu modificările aduse Regulamentului Camerei Deputaților în 2001, în sensul că în sală se cere prezența a jumătate plus unul din numărul deputaților numai la votul pentru adoptarea legii în ansamblul ei și la votul pentru respingerea proiectului de lege sau a propunerii legislative, în condițiile Regulamentului, când comisia sesizată în fond a cerut în raport acest lucru (art.134 alin.2). La Senat cvorumul prevăzut de Constituție este cerut la toate ședințele (art.110 alin.1 din Regulament).

În legătură cu această fază a procedurii legislative trebuie precizat că în urma revizuirii Constituției s-au introdus **termene ferme** pentru elaborarea și adoptarea unei legi, de așa natură încât procesul legislativ să se desfășoare cât mai operativ posibil. Astfel, în alin.2 al art.75 din Constituție se prevede că „Prima Cameră sesizată se pronunță în termen de 45 de zile. Pentru coduri și alte legi de complexitate deosebită termenul este de 60 de zile. În cazul depășirii acestor termene se consideră că proiectele de legi sau propunerile legislative au fost adoptate".

După adoptare sau respingere de către prima Cameră sesizată, proiectul sau propunerea legislativă se trimite celeilalte Camere, care **va decide definitiv**[305].

În cazul în care prima Cameră sesizată adoptă o prevedere care, potrivit textelor constituționale, intră în competența sa decizională, prevederea este definitiv adoptată dacă și cea de a doua Cameră este de acord. În caz contrar, numai pentru prevederea respectivă, legea se întoarce la prima Cameră sesizată, care va decide definitiv în procedură de urgență (art.75 alin.4).

După cum se poate observa, Constituția se referă la „o prevedere", lăsând fără răspuns întrebarea referitoare la procedura ce trebuie urmată în situația în care există mai multe astfel de prevederi.

Guvernului de a emite ordonanțe și autorizarea contractării și garantării unor credite externe, din 11 ianuarie 1994, în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.7/1994).

[304] **„Felul" votului este decis de Cameră**, în cele mai multe cazuri recurgându-se la votul prin bile. În privința hotărârilor parlamentare trebuie făcută o precizare: hotărârea prin care se adoptă un regulament de funcționare trebuie votată cu majoritate absolută, iar celelalte hotărâri cu majoritate relativă, în măsura în care Regulamentul nu dispune altfel.

[305] De observat că exprimarea noului text – „a decide definitiv" – este defectuoasă, neavând o semnificație „traductibilă" în limbajul dreptului constituțional. Ambele Camere decid, una ca o Cameră ce trebuie sesizată întâi și cealaltă ca o Cameră care poate dezbate un proiect numai după ce prima a realizat acest lucru. Prin precizarea aceasta – „decide definitiv" – s-a dorit a se pune capăt navetei legislative prevăzute de vechiul text constituțional și a scurta perioada de adoptare a legii, dar „formula" găsită nu este cea mai potrivită (Vezi și T. **Drăganu**, *Câteva considerații...*, în *op. cit.*, p. 59).

În sfârşit trebuie precizat că dispoziţiile referitoare la întoarcerea legii se aplică în mod corespunzător şi în cazul în care Camera decizională adoptă o prevedere pentru care competenţa decizională aparţine primei Camere (art.75 alin.5).

Proiectele sau propunerile legislative adoptate de una din Camere se semnează de preşedintele acesteia şi se înaintează celeilalte în vederea dezbaterii şi adoptării. Guvernul va fi înştiinţat în legătură cu acest fapt.

5. Semnarea proiectului sau a propunerii legislative şi trimiterea spre promulgare

Legea adoptată de Camera Deputaţilor cu privire la care Senatul s-a pronunţat ca primă Cameră sesizată[306], ori, după caz, în calitate de Cameră decizională pentru unele prevederi, **semnată de preşedintele Camerei Deputaţilor şi de preşedintele Senatului**, se comunică cu 5 zile înainte de a fi trimisă spre promulgare Guvernului, Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie, precum şi Avocatului Poporului şi se depune la secretarul general al Camerei Deputaţilor şi secretarul general al Senatului în vederea exercitării dreptului de sesizare a Curţii Constituţionale (art.123 alin.3 din Regulament). De asemenea, se aduce la cunoştinţă în plenul Camerei data la care legea a fost depusă la Secretarul general. Atât comunicarea care se realizează în acest caz cât şi informarea parlamentarilor despre depunerea legii au ca scop crearea condiţiilor optime pentru eventuala sesizare a Curţii Constituţionale cu neconstituţionalitatea legii respective în întregime sau numai a unor texte ale sale. După împlinirea termenului de 5 zile de care am vorbit, **legea se trimite, sub semnătura preşedintelui Camerei Deputaţilor, Preşedintelui României pentru promulgare.** Dacă, însă, Camera decizională a fost Senatul, acesta va trimite legea către promulgare potrivit aceloraşi reguli.

Promulgarea legii se face, potrivit art.77 alin.1 din Constituţie, de către Preşedintele României, în termen de 20 zile de la primire. Înainte de promulgare, însă, acesta poate să ceară Parlamentului reexaminarea legii, după cum poate să o trimită Curţii Constituţionale pentru verificarea constituţionalităţii. În ambele cazuri termenul de 20 zile se întrerupe. Dacă s-a cerut reexaminarea legii ori dacă s-a cerut verificarea constituţionalităţii, promulgarea se face în cel mult 10 zile de la primirea legii adoptate după reexaminare sau de la primirea deciziei Curţii Constituţionale prin care i s-a confirmat constituţionalitatea.

În legătură cu **reexaminarea**, în Constituţie se precizează că ea poate fi cerută o singură dată. Se pune întrebarea dacă, în cazul în care Preşedintele şi-a exercitat acest drept, mai poate, după reprimirea legii, să o trimită Curţii Constituţionale pentru verificarea constituţionalităţii. Răspunsul nu poate fi decât afirmativ, având în vedere că este vorba de două instituţii deosebite – reexaminarea legii şi verificarea constituţionalităţii ei, pe de o parte şi, pe de altă parte, de „motivaţii" diferite ale

---

[306] În cazul în care Senatul s-a pronunţat în calitate de primă Cameră sesizată iar Camera Deputaţilor, în calitate de Cameră decizională, a respins proiectul respectiv de lege sau propunerea legislativă, în cursul aceleiaşi sesiuni acestea nu mai pot fi readuse în discuţie (art.122 din Regulamentul Camerei Deputaţilor).

exercitării acestor drepturi de către Preşedinte, reexaminarea putând fi cerută pentru o diversitate de motive legate de apărarea interesului naţional, promovarea echităţii etc.

Se pune, de asemenea, întrebarea dacă, după primirea legii de la Curtea Constituţională, care a confirmat constituţionalitatea acesteia, Preşedintele României mai poate cere reexaminarea. Răspunsul este afirmativ, credem noi, pentru identitate de raţiune.

În practică – înainte de revizuirea Constituţiei – s-a pus şi problema dreptului Preşedintelui României de a cere reexaminarea unei legi în condiţiile în care Curtea Constituţională a pronunţat o decizie de neconstituţionalitate iar Parlamentul a înlăturat obiecţia de neconstituţionalitate, printr-un vot de două treimi din numărul membrilor fiecărei Camere. Astfel, cu ocazia analizei deciziei de neconstituţionalitate a Curţii Constituţionale privind legea Statutului deputatului şi senatorului, Comisia juridică a Senatului s-a pronunţat în sensul că "în cazul înlăturării excepţiei, prin vot de două treimi, legea se trimite direct spre promulgare. Nu mai poate fi examinată nici de Curtea Constituţională şi **nici trimisă** de Preşedintele României pentru examinare[307].(s.n.)

În sfârşit, trebuie să amintim că în literatura de specialitate s-a precizat şi faptul că cererea de reexaminare poate fi concomitentă cu sesizarea Curţii Constituţionale[308].

Prin promulgare, Preşedintele României atestă că legea a fost constituţional şi legal adoptată. Ea poate fi publicată, poate intra în vigoare[309].

6. Publicarea şi intrarea în vigoare a legii

Potrivit textelor constituţionale nemodificate, legea intra de regulă în vigoare odată cu publicarea. Acum, art.78 prevede că legea intră în vigoare la **3 zile de la data publicării**. De la această regulă a fost şi este şi acum prevăzută o excepţie, şi anume intrarea în vigoare a legii la **o dată ulterioară** prevăzută în textul ei. Dar, dacă anterior revizuirii nu se făcea precizarea în text că data prevăzută trebuie să fie „ulterioară", lăsându-se interpretului să tragă concluzia logică din analiza principiilor ce guvernează acest domeniu[310] – „aplicarea legilor" – după revizuire, art.78 a fost ameliorat în sensul arătat.[311]

---

[307] Vezi dezbaterile Senatului din ziua de 1 iunie 1998, prezentarea punctului de vedere al Comisiei juridice de către senatorul Ion Predescu (Monitorul Oficial al României, Partea a II-a, nr.102 din 24 iunie 1998, p.5).

[308] Vezi M. **Constantinescu** şi I. **Muraru**, *op. cit.*, p.239 şi 241.

[309] În literatura franceză s-a precizat că **promulgarea** „este actul prin care Preşedintele, pe de o parte, constată existenţa unei legi votată de organele legislative în condiţiile prevăzute de Constituţie, şi pe de altă parte dă ordin autorităţilor publice să execute această lege". (P. **Pactet**, *op. cit.*, p.432).

[310] Cu toate că interpretarea art.78 se făcea unanim în sensul că data înscrisă cu textul legii nu poate fi decât ulterioară publicării, a existat – după cele ştiute de noi – o situaţie în care o lege a prevăzut o dată **anterioară** pentru intrarea ei în vigoare. Este vorba de Legea pentru modificarea Legii nr.58/1992, adoptată de către Camera Deputaţilor la 17 decembrie 1992 şi de către Senat la 4 februarie 1993, şi în al cărei text se prevedea intrarea în vigoare la 1 ianuarie

Un exemplu de lege ce a intrat în vigoare la data prevăzută în cuprinsul ei este cea a cetățeniei (nr.21/1991), în al cărei art.42 se prevedea: „Prezenta lege intră în vigoare la 30 de zile de la data publicării..."[312].

Uneori **data** este prevăzută expres, ca în exemplul luat de noi, alteori, însă, ea poate fi stabilită potrivit unor precizări cuprinse în legea respectivă. Astfel, vechea lege a administrației publice locale, publicată în Monitorul Oficial din 28 noiembrie 1991, lege care instituia noi autorități locale (consilii locale, primării etc.), nu putea intra în vigoare decît odată cu crearea acestora. În acest caz, problema conflictului de legi în timp este rezolvată de legiuitor, nu prin stabilirea unei date calendaristice la care legea nouă intră în vigoare, ci printr-o prevedere de principiu, ce ne ajută la determinarea acesteia. În acest sens, în ultimul articol din legea nr.69/1991[313] se statua: Legea nr.5/1990 se abrogă „pe data constituirii noilor autorități ale administrației publice locale", ceea ce ne conduce la concluzia că la aceeași dată intra în vigoare noua lege. Situații asemănătoare întâlnim și în Legea de organizare judecătorească (nr.92/1992), în care se prevede, în mod distinct pentru diferite norme cuprinse aici, data intrării lor în vigoare. Astfel, de exemplu, dispozițiile privind compunerea și funcționarea instanțelor judecătorești și a parchetelor, nu au intrat în vigoare la data publicării (13 august 1992), ci la data de 1 iulie 1993 (art.124 alin.2).

În legătură cu publicarea și intrarea în vigoare a unei legi trebuie făcută o distincție între legile de ratificare a unor pacte și tratate internaționale și celelalte legi. Pentru primele, intrarea în vigoare, sau mai bine zis integrarea lor în dreptul intern, se realizează, potrivit art.78 din Constituție, la 3 zile de la publicarea în Monitorul Oficial al României, pe când integrarea în dreptul internațional are loc mai târziu, odată cu depunerea instrumentului de ratificare la organul internațional competent. Astfel, de

---

1993. Această lege a fost declarată neconstituțională de către Curtea Constituțională (Vezi decizia Curții Constituționale nr.6 din 25 februarie 1993, în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.61/1993, p.4-6, și în Curtea Constituțională, *Culegere de decizii și hotărâri*, 1992-1993, p.43 ș.u.).

[311] Legea nr.189/2004 de modificare a Legii privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative (Legea nr.24/2000) vine cu niște precizări impuse de practica aplicării legilor. Pe de o parte, folosindu-se categoria de lege în sens tehnic, juridic se precizează că legile și ordonanțele (simple) intră în vigoare la 3 zile de la data publicării – așa cum se prevede în Constituție – pe când celelalte acte normative intră în vigoare la data publicării în Monitorul Oficial al României, iar, pe de altă parte, se detaliază modul de calcul pe zile calendaristice a acestui termen (de 3 zile).

Vezi art.10[1] al Legii nr.24/2000, (introdus prin Legea nr.189/2004), publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.139 din 31 martie 2000.

Vezi și Dr.Corneliu Liviu **Popescu**, *Data intrării în vigoare a actelor normative, în lumina dispozițiilor constituționale revizuite*, în revista «Dreptul», nr.4/2004, p.23 ș.u.

[312] Vezi Legea nr.21/1991, publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr.44 din 6 martie 1991.

[313] Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.238 din 28 noiembrie 1991.

exemplu, Convenția europeană a drepturilor omului s-a integrat în dreptul internațional la 20 iunie 1994, data depunerii instrumentului de ratificare a acestui tratat la Secretariatul General al Consiliului Europei. Integrarea în dreptul intern s-a realizat, însă, anterior, și anume la data publicării legii de ratificare a Convenției amintite. Odată integrată dreptului românesc, Convenția putea fi invocată în fața instanțelor noastre. După data depunerii instrumentului de ratificare, ea a putut fi invocată și în fața instanțelor de la Strasbourg (Comisia Drepturilor Omului și Curtea Drepturilor Omului)[314].

Odată cu publicarea se încheie activitatea de legiferare, competență ce revine Parlamentului, ca „unic organ legiuitor al țării".

§V. Proceduri legislative speciale

În afară de regulile de drept comun în materie de procedură legislativă (cele analizate de noi până acum), **există și reguli ce prevăd proceduri care, sub anumite aspecte, se abat de la acestea.** Este cazul celor care se referă la reexaminarea legii, la ratificarea tratatelor internaționale, la adoptarea legilor financiare, la delegarea legislativă și aprobarea ordonanțelor, la adoptarea legii în condițiile angajării răspunderii Guvernului (potrivit art.114 din Constituție) și, în sfârșit, la procedura de urgență[315]. La acestea trebuie adăugată procedura de revizuire a Constituției.

1. Reexaminarea legii

Reexaminarea legii de către Parlament se realiza – până la revizuirea Constituției – în două situații distincte: a) la cererea Președintelui României, în exercitarea atribuțiilor sale prevăzute de art.77 alin.2 și 3 și b) ca urmare a trimiterii legii de către Curtea Constituțională, atunci când aceasta – în întregime sau numai un anume text – era declarată neconstituțională. Credem că în actuala reglementare reexaminarea legii – în sens de o nouă lectură – se realizează numai în prima situație, când Președintele României retrimite legea Parlamentului, pentru o nouă dezbatere. Având în vedere că deciziile Curții Constituționale adoptate în exercitarea controlului anterior al constituționalității legii sunt definitive, nemaifiind necesară, ca în trecut, o nouă

---

[314] În legătură cu această problemă, în literatura de specialitate s-a precizat că „specificul sistemului constituțional român presupune deci un decalaj între momentul receptării în dreptul intern a tratatelor supuse ratificării de către Parlament și momentul la care aceste tratate produc efecte față de România în ordinea internațională" (vezi Valeriu **Stoica** și Cristiana **Ionel Stoica**, *Convenția europeană și impactul acesteia asupra sistemului juridic român*, în „Dreptul", nr.10-11/1994, p.3).

[315] Abordând problema „procedurilor speciale", prof. T. **Drăganu** amintește: 1) procedura de revizuire a Constituției, 2) procedura urmată pentru adoptarea legilor pentru care este necesară întrunirea Camerelor în ședință comună și 3) adoptarea unei legi în condițiile prevăzute de art.113 din Constituție (în cazul angajării răspunderii Guvernului pentru un proiect de lege. (Vezi T. Drăganu, *op.cit.*, Tratat, p.120).

dezbatere finalizată – pentru a putea înfrânge decizia Curții Constituționale – cu votul 2/3 din numărul parlamentarilor, nu mai putem vorbi de reexaminare în sensul de „ nouă lectură" ce trebuie să se încheie cu un anume vot. Și, totuși, pe de o parte noul tex (art.147 alin.2 din Constituție) prevede obligativitatea Parlamentului de a reexamin dispozițiile declarate neconstituționale pentru a le pune de acord cu decizia Curții, ia pe de altă parte, regulamentele parlamentare detaliază ... reexaminarea.

Să detaliem și noi cele două situații.

A. **În cazul în care Președintele României trimite legea Parlamentului spre reexaminare**, cererea se adresează printr-un mesaj prezidențial având ca efect repetarea procedurii parlamentare, punerea din nou în dezbatere a legii, începând cu acea Camera care pentru legea respectivă a avut calitatea de primă Cameră sesizată. Dacă legea respectivă a fost adoptată, potrivit unor prevederi exprese ale Constituției care impun dezbaterea în ședință comună a Camerei Deputaților și a Senatului[316], rediscutarea se va face tot în ședință comună.

Legea dezbătută trebuie votată, după caz, cu o majoritate relativă – dacă este o lege ordinară – sau cu majoritate absolută – dacă este lege organică –, potrivit art.76 alin.1 și 2[317]. La noi, spre deosebire de alte state, precum SUA, nu se cere o majoritate calificată, în cazul retrimiterii legii spre o nouă dezbatere în Parlament.

În ceea ce privește „limitele" în care se realizează dezbaterea legii în acest caz considerăm că în virtutea faptului că Parlamentul este „unica autoritate legiuitoare a țării", nu putem admite ideea că acesta poate rediscuta numai textele „indicate" sau „invocate" în mesajul prezidențial. El poate acționa în deplină libertate, modificând unele texte, renunțând sau adăugând altele. Și, bineînțeles, el poate respinge obiecțiunile sau propunerile din mesajul primit.[318]

---

[316] Cum ar fi, de exemplu, prevederile art.65 alin.2 litera b referitoare la legea bugetului de stat și a asigurărilor sociale de stat etc.

[317] **S-ar putea pune întrebarea, desigur, dacă o lege constituțională poate fi trimisă Parlamentului pentru reexaminare.** Dacă am aplica regula logicii formale „unde legea nu distinge nu ne este îngăduit să distingem" am ajunge la concluzia că legea de revizuire trebuie trimisă la promulgare, potrivit art.77 alin.1, că ea intră în vigoare la 3 zile de la data publicării, potrivit art.78, și că Președintele României poate cere reexaminarea ei, potrivit art.77 alin.2. În toate aceste texte vorbindu-se de „lege" în general, textele amintite pot fi interpretate în lumina art.74 alin.1, care prevede că legile sunt: 1) constituționale, 2) organice și 3) ordinare. Dar, o interpretare sistematică și mai ales teleologică impune, după părerea noastră, recunoașterea unui alt regim juridic legii constituționale, fapt determinat printre altele și de aceea că un control de constituționalitate se efectuează în acest caz, din oficiu, asupra inițiativelor de revizuire a Constituției (art.146 alin.1 lit.a).

[318] Astfel, de exemplu, parlamentarii au respins obiecțiunile Președintelui României privitoare la legea de salarizare, pe care „o contesta" pentru inechitatea ei, act normativ revotat pe 20 martie 1998. Legea prin care „și-au votat salarii speciale" a fost amplu criticată în presă, cu care ocazie s-a subliniat că a fost prima respingere a Președintelui Emil Constantinescu a unei legi la promulgare. (Vezi „Adevărul" din 21-22 martie 1998, p.1.)

Reexaminarea este sinonimă cu o nouă lectură a legii adoptate, dar una în care nu este obligatorie rediscutarea întregii legi.

În cazul în care Parlamentul a modificat sau completat legea, parlamentarii pot din nou să-şi exercite dreptul – în condiţiile prevăzute de Constituţie – de a sesiza Curtea Constituţională, după cum şi Preşedintele României poate, după ce şi-a exercitat dreptul de a cere Parlamentului reexaminarea legii, trimite legea acestei Curţi pentru a efectua controlul constituţionalităţii ei.

După ce legea a fost rediscutată, se trimite din nou la promulgare. Preşedintele nu poate cere a doua oară rediscutarea ei (art.77 alin.2). În acest caz, termenul de promulgare este de 10 zile de la primirea de către Preşedinte a legii adoptate după reexaminare.

B. **În situaţia în care Curtea Constituţională** – indiferent de cine a fost sesizată[319] – **dădea o decizie prin care o lege sau o prevedere a ei erau declarate neconstituţionale**, legea se trimitea, potrivit vechiului art.145 alin.1 din Constituţie, Camerelor spre rediscutare. Două ipoteze erau posibile, odată cu rediscutarea textelor (a legii) declarate neconstituţionale (neconstituţională): a) fie obiecţia era înlăturată cu o majoritate de cel puţin două treimi din numărul membrilor fiecărei Camere[320], b) fie nu era înlăturată, întrucât această majoritate nu fusese întrunită în fiecare Cameră în parte. **Dacă obiecţia era înlăturată**, legea era retrimisă la Preşedintele României, promulgarea trebuind a fi făcută în termen de 10 zile de la primire. Dacă obiecţia nu era înlăturată, legea declarată neconstituţională nu se mai trimitea spre promulgare, iar dacă numai unele texte se aflau în această situaţie, legea era trimisă spre promulgare fără acestea. Reexaminarea legii se făcea de către Parlament nu ca „o a doua lectură", ci doar în „limitele" în care era declarată neconstituţională, discutându-se doar textele la care se făcea referire în decizia Curţii Constituţionale.

După revizuirea Constituţiei României prin Legea nr.429/2003, concepţia asupra obligativităţii deciziilor Curţii Constituţionale date în exercitarea controlului constituţionalităţii legilor fiind schimbată, credem – aşa cum arătam mai înainte – că reexaminarea pe care Camerele parlamentare o realizează după adoptarea deciziei Curţii Constituţionale nu poate fi apreciată ca „o a doua lectură", şi nici măcar ca o „reexaminare", în sens tehnic, juridic. Ca dovadă că **se doreşte impunerea opiniei**

---

[319] Controlul constituţionalităţii legilor care nu au fost încă promulgate poate fi declanşat la sesizarea a 50 de deputaţi sau 25 de senatori, a Curţii Supreme de Justiţie, a Guvernului, a unuia din preşedinţii celor două Camere sau la sesizarea Preşedintelui României.

[320] Dacă în ambele sau numai într-o Cameră nu se obţine o majoritate de două treimi pentru respingerea obiecţiunii de neconstituţionalitate, prevederile declarate neconstituţionale prin decizia Curţii Constituţionale se înlătură din lege, operându-se, cu aprobarea Camerei, corelările tehnico-legislative necesare. Dacă legea în ansamblul său este declarată neconstituţională, ea nu se mai trimite spre promulgare (art.118 din Regulamentul Camerei Deputaţilor).

De remarcat că atunci când într-o Cameră se obţine o majoritate de două treimi şi în cealaltă nu, nu se pune problema medierii.

Curții Constituționale cu privire la legea respectivă și că Parlamentul nu mai a libertatea de a decide cum crede de cuviință, ci doar în sensul imprimat de decizia Cu Constituționale, textul constituțional se referă la „punerea de acord" – a norme declarate neconstituționale – „cu decizia Curții". În acest sens, în art.147 alin.2 prevede: „În cazurile de neconstituționalitate care privesc legile, înainte de promulgar acestora, Parlamentul este obligat să reexamineze dispozițiile respective pentru puner lor de acord cu decizia Curții Constituționale". De altfel, și detalierea acestui princip în Regulamentele Camerelor ne conduce la aceeași concluzie. Astfel, în art. 124 d Regulamentul Camerei Deputaților se prevede:

„În cazurile de neconstituționalitate constatate potrivit art. 146 lit. a d Constituție, Camera Deputaților reexaminează prevederile respective pentru punerea l de acord cu decizia Curții Constituționale, pe baza raportului comisiei juridice, disciplină și imunități.

Raportul Comisiei juridice ... va cuprinde propuneri pentru eliminarea sa modificarea prevederilor declarate neconstituționale prin decizia Curții Constituțional Raportul comisiei se dezbate conform art.93-105. **Cu prilejul reexaminării Curte Constituțională va efectua corelările tehnico-legislative necesare**".

Considerând că ultima afirmație imprimă caracteristica esențială a acestui ge **de** reexaminare, care are ca scop doar „efectuarea corelărilor tehnico-legislative", facer abstracție de trimiterea la art.93-105, care ar presupune libertatea Camerei de a face tot ceea ce prevede procedura pentru adoptarea unei legi, inclusiv de a aduc amendamente.

De observat că și pentru deciziile date de Curtea Constituțională în cadru controlului posterior Camerele au obligația „reexaminării textelor declarat neconstituționale", reexaminare care are ca scop punerea de acord a prevederilo declarate neconstituționale cu dispozițiile Constituției.

Atât în cazul deciziilor date în controlul anterior, cât și în cazul deciziilor dat în cadrul controlului posterior – efectuat de Curtea Constituțională atât asupra legilor cât și a ordonanțelor și regulamentelor parlamentare – reexaminarea textelor declarat neconstituționale se face mai întâi de prima Cameră sesizată.

În legătură cu reexaminarea legii în urma unei decizii a Curții Constituțional adoptate în controlul posterior – anterior revizuirii Constituției –, precum și cu obligativitatea deciziilor Curții Constituționale, s-au purtat interesante și fructuoase discuții. Am aminti mai întâi pe cele din Senat, determinate de redezbaterea legii privind Statutul deputaților și senatorilor, lege declarată neconstituțională prin decizia Curții Constituționale nr.122 din 22 octombrie 1996[321]. Cu această ocazie s-a discutat și adresa Consiliului Legislativ în care se preciza că **„nu se pot aduce amendamente, modificări, completări la lege în această fază de legiferare"** (s.n.), ea urmând a se supune unui singur vot, în plenul Senatului[322].

---

[321] Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.265 din 28 octombrie 1996.
[322] Vezi Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.102 din 24 iunie 1998.

Strâns legată de această problemă a fost şi cea **a obligativităţii deciziilor Curţii Constituţionale** şi a îndatoririlor ce revin altor organe (autorităţi) ca urmare a adoptării lor sau, după caz, a publicării lor în Monitorul Oficial. De precizat că, în cazul unei decizii de neconstituţionalitate deveneau aplicabile prevederile art.145 alin.1 care stabileau că legea „se trimite spre reexaminare". Aceste prevederi au fost, însă, interpretate diferit în literatura de specialitate, unii autori susţinând că Parlamentul nu este obligat să dezbată din nou legea, cazul în care nu o reexaminează fiind considerat ca o achiesare tacită la „soluţia" dată de Curtea Constituţională. Această interpretare ni s-a părut inacceptabilă, deoarece trimiterea legii spre reexaminare de către Curtea Constituţională ar fi apărut ca „o îndatorire" lipsită de sens. În lumina reglementărilor constituţionale referitoare la procedura de adoptare a legilor, coroborate cu cele cuprinse în vechiul art.145, controlul de constituţionalitate anterior promulgării legilor ne apărea ca o etapă intermediară în procedura complexă de adoptare a acestora de către Parlament[323]. Deci, procedura legislativă – înţeleasă în sens larg -continua, potrivit reglementărilor legale, şi după controlul de constituţionalitate, până în momentul intrării legii în vigoare, continuare care nu se putea realiza altfel, decât prin reexaminarea acesteia în Parlament. De aceea am considerat că **Parlamentul avea obligaţia de a reexamina legea declarată neconstituţională** de către Curtea Constituţională, în cadrul controlului anterior.

O altă problemă legată de această procedură a reexaminării este aceea **dacă Preşedintele României poate exercita concomitent** – în cazul în care are motive – **atât competenţa de a sesiza Curtea Constituţională** cu neconstituţionalitatea unei legi, **cât şi competenţa de a o trimite spre reexaminare Parlamentului**. Dacă teoretic acest lucru pare posibil, în practică el trebuie ocolit pentru inconvenientele pe care le presupune. Astfel, în situaţia în care sesizarea privind obiecţia de neconstituţionalitate şi cererea de reexaminare se referă la aceleaşi texte există riscul ca cele două autorităţi să dea soluţii care se contrazic sau ca Parlamentul, în procesul de reexaminare, să schimbe textul asupra căruia Curtea tocmai s-a pronunţat[324].

2. Legile de ratificare a tratatelor internaţionale

Legile de ratificare a tratatelor internaţionale[325] sunt adoptate cu o procedură ce se abate într-o bună măsură de la regulile de drept comun, expuse în paragraful

---

[323] Vezi şi T. **Drăganu**, *Deciziile interpretative ale Curţii Constituţionale. Rolul şi limitele lor în înfăptuirea principiilor statului de drept*, în „Revista română de drepturile omului", C.E.D.O., APADOR – CH, nr.15/1997, p.39.

[324] Vezi M. **Constantinescu** şi I. **Muraru**, *op. cit.*, p.239.

[325] **În noua lege privind tratatele** (nr.590/2003, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.23 din 12 ianuarie 2004) este dată următoarea **definiţie:** „Pentru scopurile prezentei legi, prin *tratat* se înţelege actul juridic, indiferent de denumire sau de formă, care consemnează în scris un acord la nivel de stat, la nivel guvernamental sau la nivel departamental, având scopul de a crea, de a modifica ori de a stinge drepturi şi obligaţii juridice sau de altă

precedent. Astfel, de exemplu, iniţiativa legislativă se prezintă aici sub forma încheie unor tratate internaţionale de către Preşedintele României (tratate negociate de Guver potrivit art.91 din Constituţie), iar **conţinutul lor normativ nu este rodul dezbateril parlamentare**, amendamentele fiind în principiu excluse[326].

Ratificarea tratatelor internaţionale este prevăzută de art.91 alin.1 d Constituţie, în care se statuează: „Preşedintele încheie tratate internaţionale în nume României, negociate de Guvern, şi le supune spre ratificare Parlamentului, într-u termen rezonabil"[327]. Acest text, care cuprinde o reglementare de principiu, trebui coroborat însă cu prevederile Legii nr.590/2003 privind tratatele. Din interpretare acestora deducem că nu toate tratatele se supun ratificării, ci doar cele prevăzute expre de art.19 din Legea nr.590/2003, şi anume: a) tratatele la nivel de stat, oricare ar domeniul de reglementare al acestora; b) tratatele la nivel guvernamental care se refer la cooperarea politică sau care implică angajamente cu caracter politic; c) tratatele l nivel guvernamental care se referă la cooperarea cu caracter militar; d) tratatele la nive guvernamental care se referă la teritoriul de stat, inclusiv regimul juridic al frontierei d stat, precum şi zonele asupra cărora România exercită drepturi suverane şi jurisdicţie; e tratatele la nivel guvernamental care se referă la statutul persoanelor, drepturile ş libertăţile fundamentale ale omului; f) tratatele la nivel guvernamental care se referă l participarea în calitate de membru la organizaţii internaţionale interguvernamentale; g tratatele la nivel guvernamental care se referă la asumarea unui angajament financia care ar impune sarcini suplimentare la bugetul de stat şi h) tratatele la nivel guvernamental ale căror dispoziţii fac necesară, pentru aplicare, adoptarea unor no dispoziţii normative având forţă juridică de lege ori a unor legi noi sau amendarea

natură, guvernat de dreptul internaţional public şi consemnat într-un instrument unic ori în două sau mai multe instrumente conexe" (art.1 lit.a).

[326] Amendamentele sunt în principiu excluse, dar **rezervele** sau **declaraţiile** care pot însoţi ratificarea produc consecinţe identice cu amendamentele. Amendamentele propun, după caz, suprimarea, adăugarea sau modificarea unor texte. În cazul în care se formulează **rezerve**, consecinţele constau în neaplicarea unor texte, situaţie ce ar putea fi asemuită suprimării. În acest sens, amintim că **rezerva este definită de Legea tratatelor**, unde se prevede că prin rezervă „se înţelege declaraţia unilaterală, oricare ar fi conţinutul sau denumirea sa, formulată cu ocazia semnării, ratificării, aprobării, aderării sau acceptării unui tratat multilateral, prin care se urmăreşte modificarea sau excluderea efectelor juridice ale anumitor prevederi ale acestuia pentru partea română, dacă tratatul nu interzice asemenea rezerve şi ele sunt conforme dreptului internaţional, pentru a produce efecte, rezervele formulate la semnare trebuie confirmate la ratificare sau la aprobare" (art.1 lit.j).

Astfel, **ratificarea de către România a Convenţiei europene a drepturilor omului** şi a protocoalelor adiţionale **a fost însoţită de o rezervă şi o declaraţie.** Rezerva priveşte garanţiile stabilite prin art.5 din Convenţie pentru asigurarea dreptului la libertate şi siguranţa persoanei. Prin declaraţie se interpretează art.2 din primul Protocol adiţional (Vezi V. **Stoica** ş. a., *op. cit.*, p.7).

[327] Vechiul text – în vigoare până la revizuire – prevedea că ratificarea trebuie făcută într-un termen de 60 de zile, termen care în practică adesea nu putea fi respectat.

legilor în vigoare şi cele care prevăd în mod expres cerinţa ratificării lor. La acestea trebuie adăugate tratatele multilaterale care pot fi supuse Parlamentului spre ratificare numai în condiţiile prevăzute de art.21 din Legea tratatelor.

În literatura de specialitate au fost considerate ca fiind specifice o serie de **reguli procedurale**[328], printre care amintim: a) Competenţa exclusivă a Parlamentului în materie de ratificare, fapt pentru care Guvernul nu poate fi abilitat să ratifice printr-o ordonanţă[329]; b) Dacă un tratat negociat de Guvern şi încheiat de Preşedinte cuprinde o clauză contrară Constituţiei, trebuie revizuită mai întâi legea fundamentală şi numai ulterior poate fi ratificat[330]; c) Votul parlamentarilor vizează actul internaţional, cu conţinutul său normativ stabilit pe bază de negocieri, neputându-se decide asupra înlocuirii, adăugării sau modificării unor reguli[331]; d) Ca urmare a acestui fapt, amendamentele senatorilor şi deputaţilor sunt în principiu excluse[332]; e)Adoptarea se face cu o majoritate absolută sau relativă, după cum tratatul ratificat cuprinde clauze care sunt de domeniul legii organice sau al legii ordinare; f) Tratatul trebuie supus spre ratificare „într-un termen rezonabil", aşa cum statuează art.91 din Constituţie.

Cu privire la aceste reguli, **două observaţii se impun**:

a) Noua lege a tratatelor păstrează regula ratificării tratatelor prin lege, dar stabileşte două excepţii prevăzute în art.19 alin3 şi art.21 alin.2, când Guvernul poate adopta ordonanţe de urgenţă de ratificare, dar care trebuie supuse aprobării Parlamentului şi

b) Regula degajată de doctrină, potrivit căreia trebuie mai întâi revizuită Constituţia, în cazul încheierii unui tratat cu norme contrare acesteia, este azi „regulă de drept", înscrisă în Constituţia României. În acest sens, în **art.11 alin.3** se statuează: „În cazul în care un tratat la care România urmează să devină parte cuprinde dispoziţii contrare Constituţiei, ratificarea lui poate avea loc numai după revizuirea Constituţiei".

---

[328] Vezi I. **Deleanu**, *op. cit.*, p.202.

[329] Vezi, totuşi, sub imperiul legii vechi, (ce cuprindea acelaşi principiu), Ordonanţa privind ratificarea Acordului dintre Guvernul României şi Guvernul S.U.A. referitoare la progamele de asistenţă economică, tehnică şi în domenii conexe (Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.177 din 5 august 1996).

[330] Vezi Genoveva **Vrabie**, *La force des traités et des pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme dans le droit roumain*, în Buletinul Ştiinţific al Universităţii „Mihail Kogălniceanu", vol.IV, Nr.4 (6), Editura „Cugetarea", Iaşi, 1995, p.107–121.

[331] Reamintim că tratatele pot fi însoţite de **rezerve** sau **declaraţii**, care au unele efecte asemănătoare amendamentelor.

[332] În lumina faptului că amendamentele sunt în principiu excluse, procedura legislativă de ratificare apare ca „o procedură simplificată". În acest sens prof. D.G. Lavroff arăta că Rezoluţia din 7 mai 1991 votată de Adunarea Naţională din Franţa a stabilit o procedură de adoptare simplificată care poate fi cerută în conferinţa preşedinţilor dar nu poate fi pusă în practică decât dacă nu se modifică nici o opoziţie. Este vorba despre reguli ce se referă prioritar la amendamente, urmărindu-se îndeosebi accelerarea procedurii (Vezi Dmitri Georges **Lavroff**, *Le droit constitutionnel de la Ve République*, 2e édition, 1997, Dalloz, p. 724).

Nu trebuie, de asemenea, să uităm cele **câteva reguli formulate expres de Legea tratatelor**, precum cele referitoare la modificarea – prin legea de ratificare – a unor legi ce sunt în vigoare în momentul ratificării tratatelor, texte de la care regulile din tratat se abat[333] (art.22 alin.6), cele referitoare la „adoptarea" unor prevederi normative de punere în aplicare a tratatelor în chiar textul legii de ratificare (art.22 alin.7)[334], cele referitoare la intrarea în vigoare a normelor – inferioare legii – de natură să permită aplicarea tratatului[335] etc. De precizat că prevederile comentate mai sus nu se aplică în cazul tratatelor ale căror dispoziții implică adoptarea unor legi organice pentru aplicarea lor.

În sfârşit, trebuie amintit şi faptul că legile de ratificare sunt guvernate de o regulă specifică privind **controlul de constituționalitate**. În cazul sesizării neconstituționalității tratatelor depuse la Parlament pentru ratificare, procedura parlamentară se întrerupe şi se reia după publicarea deciziei Curții Constituționale. În acest caz, dacă decizia este de **neconstituționalitate**, Parlamentul nu poate ratifica tratatul declarat neconstituțional, soluția fiind, dacă este cazul, revizuirea Constituției (Vezi art.124 alin.3 şi 4 din Regulamentul Camerei Deputaților).

3. Legile financiare

Specificul legilor financiare[336] face ca procedura adoptării lor să se îndepărteze de la regulile de drept comun, fiind guvernate de câteva reguli aparte[337]: 1) Legile bugetare nu pot fi inițiate de parlamentari, elaborarea bugetului de stat fiind operă Guvernului, prin Ministerul de Finanțe (art.138 alin.2); 2) Modificarea prevederilor bugetului de stat sau ale bugetului asigurărilor sociale de stat nu se poate face fără un aviz consultativ de la Guvern (art.111 alin.1) şi se poate face numai în măsura în care sunt indicate sursele de finanțare ale eventualelor cheltuieli bugetare (art.138 alin.5); 3)

---

[333] Art.22 alin.6 din Legea nr.590/2003 prevede că: „În cazul acelor tratate ale căror dispoziții implică modificarea sau completarea unuia sau mai multor acte normative în vigoare, actul normativ de ratificare, aprobare, aderare sau acceptare va include prevederi exprese, cu trimiteri clare, prin care se modifică sau se completează dispozițiile actelor normative respective, pentru asigurarea concordanței cadrului legislativ intern cu prevederile tratatului".

[334] Art.22 alin7 din Legea nr. 590/2003 prevede că: „În cazul tratatelor ale căror prevederi implică adoptarea de dispoziții normative de drept intern pentru aplicarea prevederilor lor, actul normativ de ratificare, aprobare, aderare sau acceptare va include norme detaliate de natură să se poată aduce atingere regimului juridic stabilit prin tratat sau textul tratatului".

[335] Conform art.22 alin.9 din Legea nr.590/2003, „Normele de natură să permită aplicarea tratatului la care se referă alin. 6-8 intră în vigoare la data intrării în vigoare a tratatului sau după această dată, în termenul prevăzut de acestea".

[336] Utilizăm în acest context sintagma „legi financiare" în sens restrictiv (legi bugetare).

[337] Vezi Secțiunea 1 din Capitolul II al Regulamentului şedințelor comune ale Camerei Deputaților şi Senatului aprobat prin Hotărârea Parlamentului nr. 4/1992, publicată în Monitorul Oficial al României, nr.34 din 4 martie 1992, modificat prin Hotărârea Parlamentului nr.13/1995, publicată în Monitorul Oficial nr.136 din 30 iunie 1995.

Adoptarea legii bugetului de stat şi a legii bugetului asigurărilor sociale de stat trebuie să se facă într-un **termen** dinainte fixat, respectiv cu cel puţin **trei zile** înainte de expirarea exerciţiului bugetar; 4) Sancţiunea nerespectării o constituie aplicarea în continuare a legii anului precedent[338]; 5) În domeniul bugetar, Parlamentul nu poate abilita Guvernul pentru a adopta ordonanţe; 6) Dezbaterea şi adoptarea legilor privind bugetul de stat şi bugetul asigurărilor sociale de stat se face în şedinţă comună a Camerei Deputaţilor şi Senatului (art.65 alin.2 lit.b din Constituţie)[339] .

4. Delegarea legislativă şi aprobarea ordonanţelor

Delegarea legislativă este o instituţie larg răspândită în sistemele constituţionale contemporane[340]. Contestată de unii membri ai Adunării Constituante, ea şi-a găsit, totuşi, loc şi în legea noastră fundamentală (art.115 şi 108)[341]. Înţelegerea corectă a acestei instituţii se poate realiza numai în lumina prevederilor art.61, care consacră Parlamentul României ca unică autoritate legiuitoare, pe de o parte, şi ale art.108, care reglementează actele Guvernului, pe de altă parte. Acest ultim text enumeră mai întâi „hotărârile" care „se emit pentru organizarea executării legilor", ca acte obişnuite ale Guvernului, şi numai după aceea **ordonanţele**, determinându-se dintru început ideea **caracterului lor „excepţional"**. Dar această idee este apoi confirmată printr-o reglementare detaliată – cuprinsă în art.108 alin.3 şi art.115 – care instituie garanţii ale unor principii constituţionale, îndeosebi ale principiului separaţiei şi colaborării puterilor în stat.

Dacă „parlamentul este unica autoritate legiuitoare a ţării", delegarea legislativă, impusă îndeosebi de necesitatea degrevării Parlamentului şi de imperativul

---

[338] În Franţa, dacă legea nu este adoptată în termenul prevăzut de Constituţie, Guvernul poate să pună în vigoare dispoziţiile proiectului de lege pe calea unei ordonanţe (vezi Ch. **Debbasch**, J. **Bourdon**, J.M. **Pontier**, J.C. **Ricci**, *op. cit.*, p.900).

[339] În legătură cu consecinţele nerespectării procedurii de elaborare şi adoptare a bugetului, vezi Decizia Curţii Constituţionale nr.36 din 2 aprilie 1996.

[340] Delegarea legislativă este prevăzută, de exemplu, în Constituţiile Austriei (art.18), Portugaliei (art.201), Spaniei (art.82), Suediei (art.11), Franţei (art.38) etc. În cele mai multe ţări, procedura legislaţiei delegate este reglementată constituţional, în legea fundamentală fiind incluse şi reguli privind controlul parlamentar al acestora (de exemplu, în Austria, Australia, Belgia, Canada, Egipt, Germania, Grecia, Spania, Franţa, Finlanda, Italia, Suedia, Israel etc.). În alte ţări, delegarea legislativă nu comportă, în mod necesar, un control ulterior (de exemplu, în Portugalia şi Cipru) sau, deşi un asemenea control este practicat, el nu implică „procedura" confirmării sau anulării ordonanţelor (de exemplu, în Japonia). În sfârşit, sunt şi state în care legislaţia delegată este admisă, dar nu este reglementată constituţional (de exemplu, SUA), după cum sunt şi unele state unde nici nu este reglementată, nici nu se practică (Vezi *Les parlements dans le monde*, vol. II, Tableau 35, p.1189. Vezi şi *Les régimes politiques des pays de l'UE et de la Roumanie*, sous la direction de Genoveva **Vrabie**, precum şi Genoveva **Vrabie**, *Funcţiile parlamentului*, p.30. ş.u.).

[341] Vezi Monitorul Oficial al României, anul II, nr.13, partea a II-a, *Dezbateri parlamentare*, vineri 26 aprilie 1991, p.14.

colaborării puterilor în stat, **trebuie să fie astfel reglementată încât executivul** – la noi, doar Guvernul[342] – **să aibă competență „legislativă" numai în limitele admise de Parlament și numai în condițiile prevăzute strict de Constituție, aceste condiții aparând,** după cum afirmam mai înainte, **ca garanții ale realizării cerințelor principiilor separației puterilor în stat și statului de drept.**

Care sunt aceste garanții?

1. În principiu, Guvernul nu poate adopta ordonanțe decât „în temeiul unei legi speciale de abilitare..." (art.108 alin.3);

2. Parlamentul poate abilita Guvernul să adopte ordonanțe numai pentru reglementarea acelor relații care nu formează obiectul legilor organice (art.115 alin.1)[343]. Numai excepțional, în cazul ordonanțelor de urgență, se admite ideea adoptării unor norme de acest gen. În acest sens în art.115 alin.5 ultima frază din Constituție se prevede: „ordonanțele de urgență cuprinzând norme de natura legii organice se aprobă cu majoritatea prevăzută la articolul 76 alineatul 1" (adică cu votul majorității membrilor fiecărei Camere).

3. Legea de abilitare va trebui în mod obligatoriu să stabilească **domeniul** de reglementare și **data până** la care Guvernul poate să emită ordonanțe (art.115 alin.2);

4. Nerespectarea termenului de abilitare atrage încetarea efectelor ordonanței[344]. Acest termen este de decădere. Încălcarea obligației de a supune Parlamentului spre aprobare ordonanțele emise, la expirarea termenului, are ca efect caducitatea acestora, efectele ordonanțelor încetând de plin drept[345];

5. Legea prin care se operează delegarea legislativă poate prevedea și obligativitatea aprobării ordonanței de către Parlament, potrivit procedurii legislative, până la împlinirea termenului de abilitare; În acest caz, aprobarea sau respingerea ordonanțelor se face printr-o lege în care vor fi cuprinse și ordonanțele;

6. Guvernul, numai „în situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată", poate adopta „ordonanțe de urgență", în lipsa unei legi de abilitare (art.115 alin.4)[346];

---

[342] Spunem „doar Guvernul" pentru a evidenția faptul că la noi, spre deosebire de alte state, această competență nu este atribuită și altor organe.

[343] Vezi infra, Secțiunea I, Capitolul III din Titlul V.

[344] În condițiile în care **nu s-a respectat termenul de abilitare**, se pune problema valabilității unor asemenea ordonanțe în perioada în care au fost în vigoare. Atrage aceasta nulitatea absolută a ordonanței, neluarea sa în considerație în sistemul raporturilor juridice sau, dimpotrivă, anumite efecte juridice produse în timpul în care ordonanțele erau considerate în vigoare vor putea fi acceptate? (Vezi D. **Ciobanu**, V. **Duculescu**, *op. cit.*, p.183)

[345] În Franța se vorbește și de o ratificare implicită a ordonanțelor, în situația în care legiuitorul modifică ulterior anumite dispoziții ale unei ordonanțe, trăgându-se concluzia că acesta este de acord cu celelalte dispoziții cuprinse aici (vezi B. **Chantebout**, *op.cit.*, p.579).

[346] Ordonanțele de urgență se supun aprobării Camerelor în procedură de urgență (vezi art.107 alin.3 din Regulamentul Camerei Deputaților).

7. În astfel de cazuri, ordonanțele intră în vigoare „numai după depunerea lor spre dezbatere în procedură de urgență la Camera competentă să fie sesizată și după publicarea ei în Monitorul Oficial". Dacă Parlamentul nu se află în sesiune, se convoacă în mod obligatoriu în termen de 5 zile de la depunere sau, după caz, de la trimitere (art.115 alin.5);

8. Dacă în termen de cel mult 30 de zile de la depunere, Camera sesizată nu se pronunță asupra ordonanței, aceasta este considerată adoptată și se trimite celeilalte Camere, care decide de asemenea în procedură de urgență (art.115 alin.5, fraza a doua);

9. Ordonanțele de urgență nu pot fi adoptate în domeniul legilor constituționale, nu pot afecta regimul instituțiilor fundamentale ale statului, drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție, drepturile electorale și nu pot viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietate publică (art.115 alin.6);

10. Prin legile de aprobare sau respingere a ordonanțelor se vor reglementa, dacă este cazul, măsurile necesare cu privire la efectele juridice produse pe perioada de aplicare a ordonanței (art.115 alin.8);

11. În sfârșit, o altă garanție o constituie faptul că instanțele de contencios administrativ sunt competente să soluționeze cererile persoanelor vătămate prin ordonanțele declarate neconstituționale sau prin unele prevederi ale acestora (art.126 alin.6, fraza finală).

Dacă hotărârile sunt adoptate de Guvern în exercitarea unor competențe proprii, având ca scop „organizarea executării legilor" (art.108 alin.2)[347], ordonanțele sunt adoptate în exercitarea unor atribuții ale Parlamentului. **Ordonanțele sunt acte executive din punct de vedere organic și legislative din punct de vedere material** – cum preciza P. Pactet[348].

Guvernul, în condițiile prevăzute de Constituție, poate acționa în domenii care sunt de competența Parlamentului. **Colaborarea autorităților executivă și legislativă în scopul creării normelor juridice ce reglementează relații rezervate legilor este explicată** în literatura de specialitate prin prisma necesității asigurării continuității procesului legislativ, știut fiind că Parlamentul lucrează în sesiuni[349]. S-a spus, de asemenea, că Parlamentul are adesea interes să acorde depline puteri Guvernului, pentru rezolvarea unor situații de criză, că aceasta ar fi o modalitate de depășire a unei situații critice de parlamentul bazat pe o slabă majoritate, că sistemul acesta este propice pentru luarea anumitor măsuri de ordin economic și social, că printr-o delegare legislativă

---

[347] Cu alte cuvinte, dreptul de reglementare primară aparține Parlamentului, Guvernul putând adopta norme juridice doar pe baza legilor și în conformitate cu legea.

[348] Vezi P. **Pactet**, *op.cit.*, p.538. Alții vorbesc de „exercitarea puterii legislative de către executiv" (vezi Ch. **Debbasch** ș.a., *op.cit.*, p.893).

[349] Delegarea legislativă consacrată de art.115 din Constituție nu este subordonată condiției ca Parlamentul să nu fie întrunit în sesiune, ceea ce face posibil ca cele două autorități să acționeze în paralel, de unde și eventualitatea unor reglementări contradictorii.

parlamentul poate evita adoptarea unor reguli care riscă să nemulţumească anumite grupuri etc.[350].

Ordonanţele apar, deci, ca acte cu dublă natură: administrativă, în raport de autorul de la care emană (Guvernul) **şi acte ce conţin norme cu putere de lege**, în raport de conţinutul lor şi de procedura de adoptare. **În consecinţă, ordonanţele sunt supuse unui regim juridic special, complex, de drept public**[351]. **Acest regim diferă după cum avem de-a face cu ordonanţe care**, conform legii de abilitare sau, după caz, conform Constituţiei (în cazul ordonanţelor de urgenţă), **trebuie supuse aprobării Parlamentului sau cu ordonanţe ce nu trebuie supuse aprobării**[352]. **Pentru prima categorie reţinem faptul că legea** de aprobare sau de respingere, după caz, poate **forma atât obiectul unui control de constituţionalitate *a priori***, potrivit art.146 lit.a din Constituţie – caz în care decizia Curţii Constituţionale priveşte ordonanţa la care se referă[353], **cât şi obiectul unui control *a posteriori*. Pentru cea de a doua categorie reţinem faptul că aceste ordonanţe pot fi atacate în faţa Curţii de jurisdicţie constituţională numai pe calea excepţiei de neconstituţionalitate**, ridicată în faţa instanţelor judecătoreşti, sau de arbitraj comercial, conform art.146 lit.d[354].

În legătură cu expunerea noastră privind **legile de abilitare**, câteva **precizări** se impun.

În primul rând, reţinând că legea de abilitare trebuie să prevadă **domeniile de relaţii sociale ce urmează a fi reglementate de Guvern** – la nivel de lege ordinară –, că ea nu poate să opereze un transfer integral al competenţei legislative de la Parlament la Guvern, va trebui să precizăm că, în cazul în care în actul de delegare nu se specifică aceste domenii sau specificarea este vagă, legea va putea fi declarată neconstituţională de către Curtea Constituţională. Şi pe aceeaşi linie de idei, dacă ordonanţa cuprinde

---

[350] Astfel, de exemplu, adoptarea unor reguli privind combaterea alcoolismului s-a realizat în Franţa, în 1960, printr-o ordonanţă şi nu printr-o lege (vezi C. **Leclercq**, *op. cit.*, p. 537 ş.a.).

[351] Vezi Dana **Apostol**, *Despre natura juridică şi regimul juridic aplicabil ordonanţelor Guvernului*, în „Revista de Drept Public", Serie Nouă, Anul I(19), ianuarie-iunie 1995, nr.1, Edit. Atlas T&T.

[352] Cu privire la clasificarea ordonanţelor şi a regimului lor juridic, vezi: Antonie **Iorgovan**, *Drept administrativ.Tratat elementar*, vol.IV şi Ioan **Vida**, *Puterea executivă şi administraţia publică*, Regia autonomă «Monitorul Oficial», Bucureşti, 1994.

[353] Vezi: Decizia Curţii Constituţionale nr.139/1994, în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.353 din 21 decembrie 1994. Vezi şi Decizia Plenului Curţii Constituţionale nr.1/1995, în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.16 din 26 ianuarie 1995.

[354] Cu ocazia revizuirii Constituţiei s-a introdus o nouă garanţie în acest domeniu – aşa cum arătam mai înainte –, şi anume cea prevăzută de art.126 alin.6, ultima frază, unde se statuează: „Instanţele de contencios administrativ sunt competente să soluţioneze cererile persoanelor vătămate prin ordonanţe sau, după caz, prin dispoziţii din ordonanţe declarate neconstituţionale".

reglementări în alte domenii, cu nerespectarea actului de abilitare, ea va fi considerată inexistentă din punct de vedere juridic[355].

Tot în legătură cu domeniile de relaţii sociale pe care Guvernul le va putea reglementa în urma unei legi de abilitare, în privinţa legilor organice – pentru care Guvernul nu poate fi abilitat să adopte reguli juridice – trebuie făcută o distincţie, plecând de la faptul că – potrivit Constituţiei – există situaţii în care aceleaşi relaţii sociale pot forma concomitent obiect de reglementare la nivel de lege organică şi la nivel de lege ordinară. Astfel, de exemplu, potrivit art.73 alin.3 lit.m din Constituţie, printr-o lege organică se reglementează „regimul juridic **general** al proprietăţii şi al moştenirii", ceea ce înseamnă că, odată stabilite principiile generale printr-o astfel de lege, ele se pot „detalia" prin legi ordinare. Concluzia? Pentru o astfel de „detaliere" Parlamentul poate abilita Guvernul, pentru că el însuşi, dacă ar adopta o lege, aceasta ar fi ordinară. Sigur, însă, că într-o astfel de situaţie, nu s-ar putea modifica sau abroga legi organice, după cum nu s-ar putea stabili principii, regulile adoptate trebuind, din contră, să respecte principiile, regulile-cadru din legea organică. **Dacă ar contraveni** normelor legii organice, atât instanţele de drept comun cât şi cele de contencios adminsitrativ „ar putea s-o înlăture ca ilegală din soluţia procesului"[356]. Ne întrebăm, însă, ce va putea face un organ administrativ pus în situaţia aplicării unor astfel de norme? Poate să refuze aplicarea?

Subsidiar acestei probleme se poate ridica şi o alta: dacă ordonanţa cuprinde reguli ce contravin unor legi ordinare (nu organice), ştiut fiind că normele cuprinse în ordonanţe, „au valoare de lege", ce poate face organul chemat să aplice normele juridice cuprinse în ordonanţă? Judecătorul fiind supus numai legii, va aplica ca fiind pe poziţii de „egalitate" cele două legi (legea propriu-zisă şi ordonanţa) care se contrazic, sau va putea aplica cu prioritate legea ce vine de la Parlament? Răspunsul este uşor de dat numai pentru situaţia în care ordonanţa ar fi aprobată printr-o lege, când contradicţia s-ar rezolva în favoarea legii noi ce abrogă implicit prevederea contrară din legea veche.

Alte precizări apar necesare în legătură cu data până la care se pot emite ordonanţe, dată ce trebuie prevăzută în legea de abilitare.

Dacă aceasta nu este precizată, legea este neconstituţională. Mai precis, cel chemat să se conformeze regulilor aici cuprinse, poate să ridice excepţia de neconstituţionalitate. Dar şi Consiliul Legislativ are în sarcina sa examinarea conformităţii legislaţiei cu prevederile şi principiile Constituţiei. Într-o astfel de situaţie, are obligaţia ca, în conformitate cu art.2 alin.1 lit.e din Legea nr.73/1993[357], să sesizeze birourile permanente ale Camerelor Parlamentului.

Dacă data este prevăzută în legea de abilitare, dar Guvernul **emite ordonanţe şi după împlinirea termenului**, normele cuprinse aici devin simple hotărâri, dacă nu

---

[355] Vezi T. **Drăganu**, *op.cit.* (Tratat), vol. II, p.137.

[356] Idem, p.139.

[357] Legea pentru organizarea şi funcţionarea Consiliului Legislativ (Legea nr.73/1993) publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.260 din 5 noiembrie 1993.

contravin legilor (organice sau ordinare), după părerea unor autori[358], sau ele sunt lovi de neconstituționalitate, după părerea altora[359]. Observăm că, neconstituționale c ordonanțe, ele sunt constituționale (în sensul că nu contravin legilor, că sunt i conformitate cu legile în vigoare) ca hotărâri de guvern. Or, acestea din urmă trebui respectate de organele chemate să aplice dreptul. Totuşi, într-un stat de drept Constituți trebuie respectată şi în litera ei, nu numai în spiritul ei.

Câteva precizări se impun şi cu privire la aprobarea ordonanțelor. Dupi cum arătam mai înainte, **sunt supuse aprobării ordonanțele adoptate pe baza une legi de abilitare unde se prevede expres acest lucru,** în conformitate cu art.115 alin.3 **precum şi ordonanțele de urgență,** în conformitate cu art.115 alin.5. **Dacă, în prima situație, ordonanța nu este supusă aprobării până la împlinirea termenului de** abilitare, efectele ei încetează, normele devin caduce. Dar, având în vedere că Parlamentul poate adopta **ulterior o lege de aprobare** şi că această lege „înglobează" ordonanța, cele două acte juridice formând un tot, prin manifestarea de voință a Parlamentului în acest sens, se reia „viața" ordonanței, normele ei reintrând în vigoare pe data publicării legii. Pentru a doua situație, în Constituție se prevede un termen de 30 de zile de la depunerea ordonanței de urgență în care Camera sesizată în fond trebuie să se pronunțe, urmând ca după acest interval proiectul legii de aprobare să fie luat în dezbatere la Camera decizională, chiar dacă prima nu s-a pronunțat. La ambele Camere este impusă procedura de urgență (art.115 alin.3).

Dacă, cu ocazia supunerii ordonanței spre aprobare, aceasta suferă **modificări,** respectându-se termenul prevăzut în legea de abilitare, ordonanța se va aplica până la data intrării în vigoare a legii de aprobare în forma inițială, iar de la această dată în forma pe care o ia legea în Parlament.

Dacă **în interiorul termenului** Parlamentul **respinge** ordonanța în întregime, ordonanța îşi încetează acțiunea pe data publicării legii.

Anterior revizuirii Constituției, când nu erau prevăzute termene ferme pentru procedura dezbaterii ordonanțelor – aşa cum există acum, în conformitate cu art.115 alin.5 şi textele corespunzătoare din cele două regulamente parlamentare modificate în 2003 – **în practică s-au ivit situații în care Parlamentul, sesizat în termen, a luat în dezbatere ordonanța şi a aprobat-o** la o dată ulterioară[360]. S-a

---

[358] Vezi T. **Drăganu**, *op.cit.* (Tratat), vol. II, p.135.

[359] Vezi M. **Constantinescu** şi A. **Iorgovan**, în vol. *Constituția României – comentată şi adnotată*, p.255.

[360] În legătură cu această ipoteză – **luarea în discuție cu întârziere a ordonanțelor depuse în termen** de Guvern – în literatura de specialitate s-a arătat că atunci când legea specială de abilitare cere ca ordonanța să fie supusă aprobării Parlamentului, acestuia îi revine obligația să se pronunțe înlăuntrul termenului pentru care a acordat abilitarea. Cum în Constituție nu este prevăzută obligația convocării de drept a Parlamentului în interiorul termenului de abilitare (convocare care este prevăzută pentru ordonanțele de urgență), este evident că, în situația în care singura autoritate care poate să-şi exercite controlul asupra ordonanțelor este cea legiuitoare,

considerat atunci că reglementările ordonanței au fost legal aplicate pe perioada dintre atingerea termenului și publicare. Mai greu de apreciat legalitatea aplicării în continuare a unei ordonanțe care, depusă în termen pentru aprobare, a fost respinsă prin lege, lege dată în conjunctura expusă mai sus. Aici trebuia avut în vedere motivul pentru care ordonanța a fost respinsă. Dacă nu a fost aprobată pentru că a fost adoptată cu încălcarea prevederii privind domeniile de reglementare, atunci trebuie considerată inexistentă. Dacă nu a fost aprobată pentru alte motive, părerea era că, întrucât o ordonanță nu a încetat să producă efecte juridice decât în cazul în care nu a fost supusă aprobării în termen, va trebui să se ajungă la concluzia că reglementările ei au continuat să se aplice până la intrarea în vigoare a legii de respingere[361].

Alte precizări am vrea să facem în legătură cu interpretarea prevederilor art.115 alin.2 și 3 din Constituție referitoare la **elementele** pe care trebuie să le cuprindă legea de abilitare: domeniu de reglementare, data până la care se pot emite ordonanțe și, dacă este cazul, obligativitatea supunerii acestora spre abrobare. Dacă avem în vedere că Parlamentul "este unica autoritate legiuitoare", putem trage concluzia că acesta poate pune și alte „condiții" în legea de abilitare[362].

Unele precizări sunt necesare și în legătură cu **modul în care poate fi înțeleasă și interpretată exprimarea legiuitorului constituant** din art.115 alin.4, unde se prevede că „Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență numai **în situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată**". Această interpretare este realizată, evident, mai întâi de Guvern cu ocazia adoptării ordonanței de urgență. Dar interpretarea Guvernului formează obiect al controlului de constituționalitate realizat de Curtea Constituțională, când se ridică excepția de neconstituționalitate și al controlului parlamentar cu ocazia dezbaterii ordonanței de urgență pentru aprobare. Sperăm ca noua formulare a prevederilor privind regimul ordonanțelor de urgență să determine o mai mare responsabilizare a Guvernului – care să nu mai adopte un număr atât de mare de astfel de acte normative – și o mai clară concepție pentru aprecierea împrejurărilor care justifică recurgerea la ele. Diferența față de vechea reglementare este neesențială, mare progres nerealizându-se în această situație. Textul vechi – art.114 alin.3 – vorbea de „cazuri excepționale", în practica Guvernului acestea fiind ... frecvent întâlnite, situații care au condus Curtea Constituțională la „amendarea" acestuia, la infirmarea existenței

---

numai Parlamentul se poate pronunța (în termen sau nu). Deci, Parlamentul, la rigoare, se poate pronunța și după expirarea termenului, chiar dacă Constituția îl obligă la respectarea lui. De altfel, în acest sens s-a creat și o practică politică în țara noastră. Astfel, de exemplu, Legea nr.11/1994 a aprobat sau respins, după caz, ordonanțe emise în **1992** (Vezi: Tudor **Drăganu**, *op.cit.* (Tratat), vol.II, p.140 și A.**Basarab-Șinc**, *Considerații privind practica delegării legislative*, în „Dreptul" nr.4/1994, p.63).

[361] În acest sens s-a pronunțat și senatorul I. Predescu, în cadrul dezbaterilor parlamentare (Vezi Monitorul Oficial, Partea a II-a, nr.46 din 23 decembrie 1993).

[362] Vezi M. **Constantinescu**, A. **Iorgovan** ș.a., *Constituția României – comentată și adnotată*, p. 255.

unei împrejurări de excepție care să motiveze adoptarea unei ordonanțe de urgență. Astfel, de exemplu, în 1998 au fost declarate neconstituționale atât Ordonanța de urgență nr.22/1997, care modifica Legea administrației publice locale, cât și Ordonanța de urgență nr.36/1997, care modifica Legea învățământului[363], tocmai pentru faptul că s-a apreciat de către instanța constituțională că situațiile în care cele două ordonanțe s-au adoptat nu puteau fi apreciate ca „excepționale", Guvernul neavând în aceste condiții motive întemeiate pentru a recurge la ordonanțe **de urgență**, și încă în domenii rezervate legilor organice (știut fiind că atât Legea nr.84/1995 cât și Legea nr.69/1991[364] sunt legi organice). Numai că ordonanțele de care vorbim urmau a fi dezbătute de Parlament pentru aprobare. În aceste condiții, chiar după adoptarea deciziilor de către Curtea Constituțională – care potrivit vechiului art.145 din Constituție „erau obligatorii și aveau putere numai pentru viitor" – ordonanțele amintite au continuat a fi aplicate.

Aceste detalii privind cele două ordonanțe fac necesară și **o altă precizare**. **Controlul de constituționalitate al ordonanțelor se face,** așa cum am precizat anterior, **după intrarea lor în vigoare**, prin ridicarea excepției de neconstituționalitate în fața instanțelor judecătorești. Decizia dată în cadrul controlului posterior fiind definitivă și obligatorie, normele declarate neconstituționale își încetează efectele juridice la 45 de zile de la publicarea deciziei Curții Constituționale[365]. Dar asupra ordonanțelor – a celor de urgență și al ordonanțelor simple în a căror lege de abilitare s-a prevăzut obligativitatea supunerii spre aprobare – **se exercită și un control preventiv**, legea lor de aprobare putând face obiectul acestuia, conform art.146 lit.a. Anterior revizuirii, deciziile date în efectuarea controlului de constituționalitate aveau drept efect rediscutarea legilor declarate neconstituționale care, dacă primeau votul a 2/3 din deputați, rămâneau în vigoare, decizia Curții devenind caducă prin respingerea obiecției de neconstituționalitate. Dacă nu se întrunea această majoritate, ordonanța își încetă activitatea[366].

După revizuirea Constituției, însă, deciziile date de Curtea Constituțională în controlul anterior și cele date în controlul posterior au aceleași efecte: ele sunt generale, obligatorii, mai precis nici o categorie de decizie nu mai are efectul întoarcerii la

---

[363] Vezi decizia nr.83 din 19 mai 1998 privind excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr.22/1997 pentru modificarea și completarea Legii administrației publice locale nr. 69/1991, republicată, publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr.211 din 8 iunie 1998.

[364] Legea nr.69/1991 este azi abrogată de Legea nr.215/2001, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.204 din 23 aprilie 2001.

[365] A se vedea art.147 alin.1, unde se prevede: „Dispozițiile din legile și ordonanțele în vigoare ... constatate ca fiind neconstituționale își încetează efectele juridice la 45 de zile de la publicarea deciziei Curții Constituționale dacă, în acest interval, Parlamentul sau Guvernul, după caz, nu pun de acord prevederile neconstituționale cu dispozițiile Constituției. Pe durata acestui termen, dispozițiile constatate ca fiind neconstituționale sunt suspendate de drept".

[366] Vezi și T. **Drăganu**, *op. cit.* (Tratat), vol.II, p.144.

Parlament pentru o nouă dezbatere a legii. Parlamentul este, totuşi, obligat să reexamineze dispoziţiile declarate neconstituţionale doar pentru **a le pune de acord cu decizia Curţii Constituţionale** (art.147 alin.2 din Constituţie), pentru a face corelările tehnico-legislative.

5. Adoptarea legii în condiţiile angajării răspunderii Guvernului, potrivit art.114 din Constituţie

În conformitate cu prevederile constituţionale, Guvernul poate promova un proiect de lege şi cu o altă procedură decât cea obişnuită, o procedură rapidă care se finalizează cu aprobarea **respectivului proiect de lege sau cu demiterea sa.**

Principalele elemente ale acestei proceduri reies din articolul citat care se referă la angajarea răspunderii Guvernului în faţa Parlamentului asupra unui program, a unei declaraţii de politică generală sau asupra unui proiect de lege.

În ceea ce priveşte **angajarea răspunderii asupra unui proiect de lege, principalele elemente ale procedurii sunt următoarele**: a) Guvernul îşi poate angaja răspunderea politică în faţa Camerelor reunite în şedinţă comună; b) El este demis dacă o moţiune de cenzură este depusă, în termen de 3 zile de la promovarea (prezentarea) proiectului de lege şi votată de majoritatea deputaţilor şi senatorilor; c) Dacă Guvernul nu a fost demis în condiţiile arătate, proiectul de lege se consideră adoptat.

Angajarea răspunderii asupra unui proiect de lege constituie un procedeu utilizat pentru obţinerea adoptării unei legi pe o altă cale decât cea obişnuită. În cazul promovării unui proiect de lege în condiţiile prevăzute de art.114, parlamentarii au de ales între: a) posibilitatea de a depune o moţiune de cenzură şi a determina demisia Guvernului şi b)posibilitatea de a **nu** depune moţiune de cenzură, situaţie în care textul proiectului de lege se consideră adoptat în **întregime**[367]. Dar, în cazul în care a depus moţiunea de cenzură şi ea nu a fost votată de Camere, „votul negativ" asupra moţiunii are efecte „pozitive" asupra proiectului de lege, în sensul că acesta se consideră adoptat. Sistemul este extrem de eficace, avantajele pentru Guvern fiind de netăgăduit. El îşi verifică astfel sprijinul parlamentar şi, în cazul în care nu se depune moţiune de cenzură sau moţiunea nu este votată, îşi consolidează poziţia, adoptarea legii printr-un „vot tacit" echivalând cu un adevărat vot de încredere.

Dar procedura „de excepţie" de care vorbim nu este prevăzută şi pentru situaţia reexaminării legii, **procedura legislativă complementară rămânând a fi guvernată**

---

[367] Anterior revizuirii Constituţiei **eventualele amendamente ale parlamentarilor nu erau supuse discuţiei, după cum nici articolele nu erau supuse la vot.** Intervenţiile parlamentarilor puteau cel mult să determine Guvernul să retragă proiectul de lege de pe ordinea de zi sau să-l promoveze printr-o iniţiativă legislativă obişnuită.

Actualmente, în condiţiile prevăzute de art.114 alin.3, proiectul de lege pentru care Guvernul îşi angajează răspunderea poate fi modificat sau completat, după caz, cu **amendamente acceptate de Guvern.**

de normele comune, în afară de faptul că, în caz de retrimitere a legii spre dezbatere de către Preşedintele României, Camerele vor lucra reunite.

Dacă legea se dezbate din nou, fiind trimisă de Preşedinte în exercitarea prerogativelor sale prevăzute de art.77, **reexaminarea se face potrivit procedurii legislative obişnuite**, deputaţii putând aduce amendamente susceptibile de dezbatere şi adoptare (sau respingere) prin vot. De asemenea, în urma reexaminării, legea poate fi respinsă în întregime.

În legătură cu **votul**, o precizare se impune. Art.114 alin.4 din Constituţie nu prevede cvorumul legal pentru adoptarea legii, după reexaminare, nici dacă cvorumul este diferit pentru legile organice faţă de cele ordinare. Dar, în situaţia rediscutării unei legi promovate prin procedura prevăzută de art. 114, logic se impune ca legea ce nu putea fi respinsă tacit decât printr-o majoritate absolută să fie explicit admisă **cel puţin** printr-o astfel de majoritate.

6. Procedura de urgenţă

De regulă, procedura de urgenţă este iniţiată fie de Guvern fie de Camere. La Camera Deputaţilor **cererile** pot fi făcute de Biroul permanent, de grupurile parlamentare sau de comisiile permanente. Ele se supun aprobării Comitetului ordinii de zi. La Senat cererile se supun aprobării Biroului permanent.

În afară de situaţiile în care procedura de urgenţă este promovată la cerere, ambele regulamente – şi al Camerei Deputaţilor şi al Senatului – prevăd şi **situaţii în care această procedură se declanşează de drept**. În acest sens, în art.107 alin.3 şi 4 se prevede:

„Proiectele de legi referitoare la armonizarea legislaţiei României cu cea a Uniunii Europene şi a Consiliului Europei şi cele privind aprobarea sau respingerea ordonanţelor de urgenţă se supun de drept dezbaterii şi adoptării Camerei Deputaţilor în procedură de urgenţă".

„Procedura de urgenţă se aplică şi în cazul în care Camera Deputaţilor a adoptat, ca primă Cameră sesizată, o prevedere din proiectul de lege care intră în competenţa sa decizională, neînsuşită de Senat şi retrimisă pentru o nouă dezbatere, precum şi în cazul în care Senatul, în calitate de Cameră decizională, a adoptat, într-un proiect de lege, o prevedere pentru care competenţa decizională aparţine Camerei Deputaţilor. Decizia Camerei este definitivă".

De esenţa procedurii de urgenţă la noi este stabilirea unor termene foarte scurte pentru derularea procesului legislativ, cum ar fi **48 de ore** pentru prezentarea amendamentelor, **3 zile** pentru depunerea raportului comisiei sesizate în fond etc. Camera este aceea care aprobă durata dezbaterilor. În situaţia în care timpul prevăzut pentru adoptarea unei legi s-a epuizat, dezbaterea se încheie şi preşedintele Camerei supune votului fiecare amendament cuprins în raportul dat, după care se va proceda la

votarea finală a proiectului de lege sau a propunerii legislative[368].

7. Procedura de modificare a Constituţiei

O procedură deosebită de cea obişnuită este şi cea de modificare a Constituţiei. Nemaiîntâlnind – ca în condiţiile Constituţiei din 1923 – o adunare constituantă derivată sau, ca în condiţiile Constituţiei din 1965, o procedură care se îndepărtează nesemnificativ de la cea obişnuită, sub imperiul Constituţiei actuale procedura de revizuire reflectă spiritul de echilibru al Adunării constituante. Fără ca să facă din actuala lege fundamentală o constituţie rigidă, stabileşte totuşi reguli **deosebite** pentru modificarea textelor constituţionale în raport cu celelalte legi, urmărind „protecţia" acesteia împotriva unor revizuiri prin care s-ar aduce atingere intereselor majore ale societăţii.

Aceste reguli se referă la: 1) iniţiativa legislativă; 2) „controlul legalităţii" iniţiativei populare; 3) controlul constituţionalităţii iniţiativelor de revizuire; 4) limitarea domeniilor de relaţii reglementate constituţional în care poate interveni revizuirea; 5) medierea[369]; 6) votarea legii de revizuire; 7) aprobarea revizuirii prin referedum şi 8) intrarea în vigoare a legii de revizuire[370].

---

[368] Vezi art. 107-111 din Regulamentul Camerei Deputaţilor şi art.101[1]-104 din Regulamentul Senatului.

[369] Vezi art. 74-77 din Regulamentul Camerei Deputaţilor şi art.72-75 din Regulamentul Senatului, care, după revizuirea Constituţiei, au aplicabilitate numai pentru legile constituţionale. În cazul în care una din Camere adoptă un proiect de lege constituţională sau o propunere legislativă de revizuire a Constituţiei într-o redactare diferită de cea aprobată de cealaltă Cameră, preşedinţii Camerelor vor iniţia procedura de mediere. În acest scop, fiecare Cameră desemnează câte 7 membri în comisia de mediere, cu respectarea principiului reflectării configuraţiei politice a Camerei. Comisia este paritară, conform principiului egalităţii Camerelor. Reunirea comisiei are loc la sediul uneia din Camere, la convocarea preşedintelui comisiei sesizată în fond de la Camera care a adoptat ultima proiectul. Aceasta îşi stabileşte regulile după care îşi va desfăşura activitatea (art.72-75 din Regulamentul Senatului şi art.74-77 din Regulamentul Camerei Deputaţilor). Şedinţele sunt conduse prin rotaţie, de către un senator sau un deputat, stabiliţi de comisie. Hotărârile se iau cu acordul majorităţii membrilor. În caz de egalitate la 7 voturi, decide votul preşedintelui care conduce şedinţa comisiei în momentul votării.

În legătură cu soluţionarea divergenţelor dintre Camere, două situaţii sunt posibile: 1) comisia să ajungă la un acord, şi atunci raportul ei să fie supus dezbaterii şi aprobării celor două Camere şi 2) comisia să nu ajungă la un acord. **În prima ipoteză** (comisia a ajuns la un acord), dacă ambele Camere îşi însuşesc textul în forma propusă în raportul întocmit de aceasta, se trece la semnarea proiectului şi trimiterea lui spre promulgare (după ce s-au realizat cerinţele art.117 alin.3 din Regulamentul Camerei Deputaţilor şi a art.112 alin.2 din Regulamentul Senatului). Dar dacă una din Camere nu aprobă **raportul comisiei**, soluţionarea divergenţelor se va face în şedinţa comună a Camerelor. **În cea de-a doua ipoteză** (când comisia nu a ajuns la un acord), textele aflate în divergenţă se supun dezbaterii Camerei Deputaţilor şi Senatului, în şedinţă comună. Textul definitiv se adoptă cu o majoritate relativă pentru legile ordinare şi o majoritate absolută pentru legile organice.

Secţiunea IV

Funcţia de control

Controlul parlamentar apare ca un mijloc al realizării cerinţelor principiul separaţiei puterilor în stat şi el se finalizează uneori prin sancţiuni constituţionale, politice şi juridice sau politico-juridice. Acest **control este variat, realizându-se asupra unor autorităţi diferite**, precum Guvernul, Preşedintele României etc., şi prin modalităţi diverse – precum moţiunea de cenzură, suspendarea din funcţie, punerea sub acuzare etc.

§I. Proceduri şi mijloace de control al Guvernului

Dintre procedurile şi mijloacele de control asupra Guvernului, prezentăm succint cele precizate de Constituţie, şi anume: 1) Proceduri ce rezultă din art.85 coroborat cu art.103 referitoare la acordarea votului de încredere; 2) Proceduri privind întrebările şi interpelările ce pot fi adresate miniştrilor de către parlamentari (art.112); 3) Proceduri privind moţiunea de cenzură (art.113); 4) Proceduri reglementate de art.114 referitor la angajarea răspunderii Guvernului la iniţiativa sa şi 5) Procedurile de control pe care le presupune adoptarea unor legi de aprobare a ordonanţelor (art.115).

1. Acordarea votului de încredere

Învestitura Guvernului se realizează la noi prin colaborarea a două autorităţi – cea legiuitoare şi cea executivă (o ramură a acesteia), şi anume: Preşedintele României desemnează un candidat pentru funcţia de prim-ministru, iar acesta din urmă întocmeşte lista Guvernului şi programul de guvernare. Primul-ministru desemnat cere – în termen de 10 zile de la desemnare – votul de încredere al Parlamentului asupra programului şi asupra întregii liste a Guvernului. Procedura are ca finalitate, deci, investirea, şi astfel legitimarea Guvernului. Audierea şi dezbaterea programului apar în această lumină atât ca mijloace de informare a Parlamentului, cât şi ca un mijloc de control asupra acelora ce vor prelua guvernarea. Această procedură se finalizează, după caz, fie cu acordarea încrederii Guvernului, fie cu un vot de neîncredere. În prima situaţie, ca urmare a votului de încredere, Preşedintele României poate **continua** procedura învestiturii[371], numind Guvernul, potrivit art.85 din Constituţie coroborat cu art.103.

De precizat că medierea a fost prevăzută în Constituţie – până la revizuire – pentru toate categoriile de legi.

[370] Pentru detalii, vezi supra, Cap. V, Secţ. III, §III.

[371] Unii autori afirmă că învestitura Guvernului este „opera" Parlamentului, alţii, în care cărora ne-am raliat şi noi, privesc votul de încredere ca având „un rol hotărâtor în procedura de învestitură", ca element al acesteia, dar nu unicul (vezi M. **Constantinescu**, I. **Deleanu**, A. **Iorgovan**, I. **Muraru**, F. **Vasilescu** şi I. **Vida**, *Constituţia României – comentată şi adnotată*, p. 242).

2. Întrebări şi interpelări

Potrivit Constituţiei (art.112 alin.1 şi 2) şi regulamentelor de funcţionare a celor două Camere, fiecare parlamentar poate adresa **întrebări şi interpelări** miniştrilor sau altor conducători ai organelor administraţiei publice. Se cer astfel explicaţii asupra politicii Guvernului în probleme ale activităţii sale interne şi externe, dar şi asupra atitudinii pe care acesta înţelege să o adopte în legătură cu o problemă (situaţie) actuală sau de viitor. Întrebările pot fi orale sau scrise[372], pe când **interpelările**[373] se fac întotdeauna în scris (art.162 din Regulamentul Camerei Deputaţilor şi art.157 alin.2 din Regulamentul Senatului). Guvernul şi fiecare din membrii săi sunt obligaţi să răspundă la întrebările sau la interpelările formulate de deputaţi şi senatori. Interpelarea poate provoca o dezbatere asupra politicii Guvernului, şi poate fi urmată de adoptarea unei moţiuni simple prin care Camera îşi exprimă poziţia cu privire la problema ce a făcut obiectul interpelării. În legătură cu moţiunea simplă trebuie să arătăm că fostul art.111 era titrat pe marginea textului constituţional „Întrebări, interpelări şi moţiuni", pe când **textul actual** (art.112) **vine cu o completare, folosind în acest sens sintagma „moţiuni simple"** şi adăugând vechiului text o nouă situaţie în care se poate adopta cu o moţiune simplă afară de cea legată de interpelare. În noua sa formulare, alin.2 al articolului amintit prevede: „Camera Deputaţilor şi Senatul pot adopta o moţiune simplă prin care să-şi exprime poziţia cu privire la o problemă de politică internă sau externă ori, după caz, cu privire la o problemă ce a făcut obiectul unei interpelări".

3. Moţiunea de cenzură

Odată acordată încrederea, ea nu poate fi retrasă Guvernului de către Parlament decât în condiţii strict reglementate. În acest sens, art.113 din Constituţie stabileşte o serie de reguli referitoare la iniţierea moţiunii, termenul la care poate fi dezbătută, cvorumul cu care aceasta poate fi adoptată, câte moţiuni de cenzură pot fi iniţiate într-o sesiune de fiecare deputat, la efectele ei etc. Astfel, moţiunea de cenzură poate fi iniţiată de cel puţin **o pătrime** din numărul total al parlamentarilor. Ea trebuie să fie comunicată Guvernului la data depunerii. Dezbaterea are loc, în şedinţă comună a Camerei Deputaţilor şi Senatului, după trei zile de la data depunerii. Moţiunea trebuie adoptată

---

[372] Făcând o deosebire între întrebări scrise şi întrebări orale, P. Pactet precizează că primele „sunt mai mult un mijloc de informare decât un mijloc de control". „Totuşi, se întâmplă ca procedura întrebărilor scrise să fie utilizată în vederea atingerii unor scopuri de control politic..."

O altă distincţie pe care acesta o face, este între: 1) întrebările orale fără dezbatere, 2) întrebările orale urmate de dezbateri, 3) întrebările adresate Guvernului („Les questions au Gouvernement") şi 4) întrebările „sită" („Les questions-crible"), scoţând în evidenţă succesul de care se bucură în ultimii ani ultimele două categorii (P. **Pactet**, *op. cit.*, p. 567-568).

[373] **Interpelarea** constă într-o cerere adresată Guvernului – de un grup parlamentar sau de unul sau mai mulţi deputaţi – prin care se solicită explicaţii asupra politicii Guvernului în probleme importante ale activităţii sale interne sau externe. Interpelările pot fi adresate, potrivit celor două regulamente parlamentare, şi Primului ministru.

cu votul majorității deputaților și senatorilor. **Dacă a fost adoptată, mandatul Guvernului încetează forțat.** „Armă supremă – spunea M. Pompidou – ea nu permite îndreptarea unei erori, ci duce la desființarea autorului ei"[374]. Cei ce au semnat-o, în cazul respingerii ei, nu mai pot iniția în aceeași sesiune o moțiune de cenzură, cu excepția cazului în care Guvernul își angajează răspunderea asupra unui program, a unei declarații de politică generală sau a unui proiect de lege (potrivit art.114).

Dacă Guvernul a fost demis, se deschide procedura pentru învestirea altui Guvern, potrivit art.103 din Constituție.

Moțiunea de cenzură, utilizată uneori abuziv, în vederea atingerii unor interese de grup, cu efecte defavorabile pe planul stabilității și durabilității relațiilor politico-etatice, constituie, totuși, un **instrument indispensabil controlului parlamentar,** ducând la „echilibrarea" puterilor, la prevenirea exceselor executivului sau la limitarea efectelor negative ale activității unui executiv incompetent[375].

Dacă normele privind acest control sunt aplicate pentru apărarea unor interese generale, dacă acțiunea este efectuată cu competență și răspundere, atunci instituția moțiunii de cenzură apare ca mijloc propice al bunei funcționări a puterilor în stat, al echilibrării lor în vederea atingerii scopurilor statului, așa cum reies ele din Constituția noastră.

După adoptarea Constituției din 1991, regulile democratice privind raporturile dintre puteri nu au rămas, ca în perioada anterioară, doar **o realitate normativă.** Astfel, și regulile privind moțiunea au fost adesea aplicate în practică, de la numirea primului guvern „constituțional" și până azi. **O interesantă problemă au ridicat moțiunile inițiate în noiembrie 1998, atât în Cameră** (pe data de 5) **cât și în Senat** (pe data de 12). **Este vorba de faptul dacă, odată cu inițierea unei moțiuni împotriva Guvernului se poate iniția și o moțiune împotriva Președintelui României.** Comentând moțiunea introdusă la Senat de P.D.S.R. pe 12 noiembrie[376], senatorul

---

[374] G. **Burdeau**, *Manuel de droit constitutionnel et institutions politiques*, 20ème édition, L. G. D. J., Paris, 1984, p. 640.

[375] Referindu-se la Franța, M. Pisani, ministru al celei de-a V-a Republici, spunea că adoptarea moțiunii de cenzură antrenează în mod normal dizolvarea Adunării, ceea ce demonstrează în mod evident că nu este vorba decât de o condamnare generală și fără apel a politicii Guvernului de către opoziție, care-și manifestă intenția de a se substitui majorității parlamentare și de a prelua puterea. „Dacă lucrurile se prezintă astfel – preciza el – nu mai este vorba de un control, ci de o moarte" („mis à mort") – (vezi G. **Burdeau**, *op. cit.*, p.640).

Pentru o analiză comparată a moțiunii de cenzură, vezi capitolele referitoare la raporturile dintre autorități din volumul *Les régimes politiques des pays de l'UE et de la Roumanie*, editat de Genoveva **Vrabie**, având ca **autori**: Th. Gross, K. Stöger, F. Delpérée, L. Ortega Alvarez, T. Modeen, D. Rousseau, K.Mavrias, J. O'Dowd, P. Ciriello, P. Akkermans, F. Goudappel, J. Miranda, J.Morison, G. Anthony, C. O'Neill și Genoveva Vrabie, Regia autonomă «Monitorul Oficial», București, 2002.

[376] Prin această moțiune, P.D.S.R. a somat Guvernul să pună în practică următoarele comandamente: 1. Să înceteze emiterea ordonanțelor de urgență și a celor simple; 2. Să abroge de

Corneliu Turianu atrăgea atenția asupra faptului că "nici un text al Constituției în vigoare nu permite inițierea unei moțiuni – fie ea simplă sau de cenzură – împotriva instituției prezidențiale"[377]. Apărându-și punctul de vedere, inițiatorii au arătat că doar „preambulul" se referă la instituția prezidențială, moțiunea îndeplinind condițiile legale. Dar, trebuie observată ponderea acesteia (cam o treime din textul moțiunii) pentru a vedea că problema ridicată – „cui trebuie adresată moțiunea" – este una reală. Având în vedere că Parlamentul are mijloace de control specifice asupra Preşedintelui României şi că, în general, procedurile de control sunt riguros stabilite şi categoric deosebite pentru cele două instituții, nu încape îndoială că opinia semnalată de noi este întemeiată, răspunsul fiind acela că **moțiunile nu pot fi adresate instituției prezidențiale.**

4. Angajarea răspunderii Guvernului la inițiativa sa

Potrivit art.114 din Constituție, Guvernul îşi poate angaja răspunderea în fața Camerelor reunite, în şedință comună, asupra unui program, a unei declarații de politică generală sau a unui proiect de lege.

Lăsând deoparte angajarea răspunderii asupra unui proiect de lege, de care ne-am ocupat anterior, câteva clarificări se impun cu privire la **angajarea răspunderii asupra unui program sau asupra unei declarații de politică generală.**

După cum precizam mai înainte, Guvernul este responsabil în fața Parlamentului. Această responsabilitate este pusă în joc fie din inițiativa Parlamentului, prin procedura moțiunii de cenzură, fie din inițiativa Guvernului, prin procedura „angajării răspunderii", reglementată de art.113 din Constituție. Spre deosebire de procedura prevăzută de art.103 alin.2, potrivit căruia primul-ministru desemnat **este obligat** să ceară votul de încredere al Parlamentului asupra programului Guvernului, procedura prevăzută de art.114 nu este „obligatorie" pentru acesta. Oportunitatea angajării răspunderii rămâne în acest caz la aprecierea exclusivă a Guvernului. De asemenea, tot spre deosebire de procedura prevăzută de art.103 alin.2, **angajarea răspunderii nu se face „regulat"**, adică de fiecare dată când se învesteşte un guvern, ci ori de câte ori Guvernul care este în funcțiune apreciază că este necesar. **„Programul"** asupra căruia îşi angajează răspunderea poate să privească un anumit domeniu, sector sau problemă determinată, **„declarația"**, însă, poate să aibă un caracter mai larg, definind **în linii generale** politica pe care Guvernul intenționează să o promoveze în

---

urgență hotărârile de Guvern contrare Constituției şi legilor în vigoare; 3. Să desființeze instituțiile şi structurile neconstituționale, fie paralele, fie suprapuse organismelor legale ale instituțiilor judecătoreşti; 4. Să respecte separarea puterilor în stat şi 5. Să adopte măsuri concrete prin bugetul de stat pentru asigurarea condițiilor de spațiu şi dotări corespunzătoare exigențelor actului de justiție.

[377] Senatorul Corneliu Turianu prezintă: Legislația pe înțelesul fiecăruia. *O moțiune între legalitate şi moralitate.* – În „Adevărul" din 24 noiembrie 1998.

viitor[378]. Dar, distincția între „program" și „declarație de politică generală" rămâne greu de realizat[379]. Oricum, și într-un caz și în altul, **posibilitatea angajării răspunderii** – care are ca afect fie acordarea încrederii Guvernului, fie demiterea sa – **este încadrată în reguli „ferme"**, care oferă garanția utilizării instituției în scopul creării ei: conlucrarea mai strânsă, în condiții de încredere reciprocă, dintre legislativ și executiv și obținerea unor rezultate mai bune în guvernare.

Printre aceste reguli amintim: 1) Guvernul își poate angaja răspunderea numai în ședință comună a Camerei Deputaților și Senatului[380]; 2) Parlamentul, dacă nu are încredere în capacitatea Guvernului de a realiza programul propus sau nu este de acord cu adoptarea proiectului respectiv de lege, depune, în termen de 3 zile o moțiune de cenzură; 3) Moțiunea de cenzură trebuie adoptată cu majoritatea voturilor deputaților și senatorilor; 4) Dacă moțiunea a fost respinsă, programul sau declarația de politică generală devine obligatorie pentru Guvern, după cum proiectul de lege, modificat sau completat, după caz, cu amendamente acceptate de Guvern, devine lege; 5) Dacă moțiunea a fost votată, Guvernul este demis, urmând a se deschide procedura prevăzută de art.103.

Procedura angajării răspunderii prezintă atât avantaje, cât și dezavantaje pentru Guvern[381]. Dezavantajul este unul, dar imens: Guvernul poate fi demis, dacă s-a introdus o moțiune de cenzură și dacă aceasta a fost adoptată de adunări în condițiile prevăzute de lege. Avantajele sunt multiple, dar unul se detașează net: Guvernul iese **întărit**, dobândind un nou prestigiu în urma votului și consolidându-și poziția în fața Parlamentului și a poporului. Lipsa moțiunii de cenzură echivalează cu un vot de încredere.

Așa cum s-a subliniat în literatura de specialitate, **punerea în aplicare**[382] **a prevederilor art.114 alin.1, 2 și 3** referitoare la angajarea răspunderii Guvernului **comportă anumite riscuri**. Astfel, în situația în care Guvernul s-ar bucura de o

---

[378] Astfel, de exemplu, Guvernul Ciorbea și-a asumat răspunderea pentru „un program de reformă" la 3 iunie 1997 („pentru un program de măsuri privind reforma globală a societății românești").

[379] Prof. P. Pactet arăta că această distincție „este fragilă". S-ar putea spune că programul se situează în timpul formării Guvernului, pe când declarațiile de politică generală pot interveni oricând. Dar Guvernul ar putea întocmi și în timpul guvernării un program referitor la un sector determinat, de exemplu un sector economic sau energetic (*op. cit.*, p.439).

[380] În alte state, angajarea răspunderii se realizează în fața unei singure Camere. Astfel, în Franța – potrivit art.49 din Constituție – primul ministru angajează răspunderea Guvernului asupra programului său sau, eventual, asupra unei declarații de politică generală în fața Adunării Naționale (Vezi și B.**Chantebout**, *op. cit.*, p.570 ș. a.)

[381] Tocmai datorită dezavantajelor pe care le prezintă, **recurgerea la această procedură are un caracter excepțional**. Numai dacă Guvernul consideră că nu-și poate îndeplini mandatul încredințat la învestire (prin votul de încredere al Camerelor) fără adoptarea unui anumit program, a unei anume legi, va acționa potrivit art.114 alin.1 din Constituție .

[382] Vezi T. **Drăganu**, *op. cit.* (Tratat), p.175-177.

majoritate confortabilă în Parlament, procedura legislativă reglementată de Constituție în secțiunea a III-a a capitolului I din Titlul III ar putea deveni „excepția". Guvernul, deci, ar putea recurge frecvent la regulile „de excepție" prevăzute de art.114 pentru adoptarea unor acte juridice importante, transformând Parlamentul dintr-un organ deliberant într-un simplu for de aprobare a „deciziilor" Guvernului, a legilor de natură guvernamentală. De asemenea, în cazul unei majorități fragile pe care se sprijină Guvernul în Parlament, Guvernul ar putea exercita o presiune morală asupra parlamentarilor, ajungându-se în practică la deturnarea scopului reglementărilor în cauză, la asigurarea stabilității Guvernului, dar cu sacrificiul posibil al libertății de opinie a parlamentarilor. Trebuie observat, de asemenea, în cazul utilizării procedurilor prevăzute de art.114, şi rolul scăzut pe care îl joacă Senatul în cazul adoptării unor legi pe această cale, precum şi faptul că, votându-se în aceste condiții o moțiune de cenzură şi nu o lege, legea astfel adoptată are nevoie de un număr de voturi mult mai mic decât cel necesar în procedura normală[383].

La aceste observații mai trebuie adăugată şi o alta. În procedura de adoptare a legii ce reiese din art.114 din Constituție nu se face o deosebire între **legi organice** şi **legi ordinare**[384], proiectul de lege promovat astfel în Parlament putând să se refere la orice fel de relații sociale, *y compris* cele rezervate legilor organice. Singurul lucru ce poate fi salvat în acest caz este ca atunci când legile astfel adoptate ar avea prin conținutul lor caracter organic, modificarea sau abrogarea să nu se poată altfel realiza decât prin lege organică.

În sfârşit, trebuie amintit şi faptul că aplicarea art.114 alin.1 referitor la asumarea răspunderii Guvernului pentru „un proiect de lege" a determinat uneori serioase controverse deoarece Guvernul nu şi-a asumat răspunderea pentru o lege ci pentru „un pachet de legi"[385].

5. Procedurile de control pe care le presupune adoptarea ordonanțelor

Şi în cazul adoptării unor ordonanțe, potrivit regulilor înscrise în art. 115 alin. 3-8, Parlamentului îi sunt puse la dispoziție nişte mijloace de control asupra activității

---

[383] Ibidem, p.176.

[384] Vezi I. **Deleanu**, op. cit. (Tratat), vol. II, p.289-290.

[385] O astfel de situație a existat şi în timpul Guvernului Ciorbea şi în timpul Guvernului Năstase. Legea nr.161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice şi în mediul de afaceri, prevenirea şi sancționarea corupției (publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.279 din 21 aprilie 2003), adoptată prin asumarea răspunderii Guvernului, constituie mai degrabă un pachet de legi, prin aceasta modificându-se şi completându-se un număr de 15 legi distincte. Considerând că se abate de la textele constituționale, opoziția a sesizat Curtea Constituțională cu neconstituționalitatea Legii amintite, decizia pronunțată în acest caz fiind însă de ... constituționalitate (Vezi Decizia Curții Constituționale nr.147 din 16 aprilie **2003**, publicată în Monnitorul Oficial al României, nr.279 din 21 aprilie 2003).

Guvernului, aprobarea – după caz, respingerea – acestora echivalând cu acordarea unei „note" executivului. Astfel, dacă prin legea de abilitare a Guvernului de a adopta reguli juridice sub forma unor ordonanțe (în domenii ce sunt de competența legii ordinare) se prevede obligativitatea supunerii ei spre aprobare, Parlamentul, cu ocazia dezbaterii, „se va pronunța", după cum este și firesc, asupra „calității" acesteia, aprobând-o sau respingând-o, după caz. De asemenea, în situația adoptării, în lipsa unei legi de abilitare, a unor „ordonanțe de urgență", Parlamentul le va aproba sau le va respinge printr-o lege, dezbaterea fiind un mijloc de efectuare a controlului parlamentar asupra activității normative a Guvernului[386].

6. Urmărirea penală a membrilor Guvernului, urmare a controlului parlamentar

Dacă răspunderea politică a Guvernului în fața Parlamentului este o răspundere **solidară, angajarea răspunderii penale** a membrilor săi privește pe fiecare membru în parte, și acest lucru apare firesc în lumina caracterului **individual** al acestei forme de răspundere juridică. Angajarea răspunderii penale a miniștrilor se realizează în legătură cu faptele săvârșite de aceștia **în exercițiul funcției lor**, pentru celelalte fapte urmărirea penală și judecata urmând a se desfășura în condițiile dreptului comun.

Răspunderea membrilor Guvernului este reglementată de **art.109 alin.2** din Constituție și de Legea nr.115/1999 privind responsabilitatea ministerială[387]. Ea se caracterizează esențialmente prin: a) Este o răspundere individuală; b) **Începerea urmăririi penale poate fi cerută**[388] numai de una sau alta din cele două Camere ale

---

[386] Vezi supra, Cap. V, Secțiunea III, §V.

[387] Legea nr.115/1999 a fost republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.334 din 20 mai 2002 și modificată prin Legea nr.161/2003, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 279 din 21 aprilie 2003.

[388] În legătură cu această condiție – **cine poate cere urmărirea penală** a miniștrilor pentru faptele săvârșite în exercitarea funcției – într-o opinie exprimată anterior modificării Constituției s-a susținut că „**...urmărirea penală nu poate fi efectuată decât de una din următoarele autorități publice**: Președintele României, Camera Deputaților și Senatul" (s.n.). S-a mai susținut că în temeiul art.108 alin.2 din Constituție „dispozițiile codului de procedură penală privitoare la organele de urmărire penală (art.201 și urm.) nu sunt aplicabile în cazul faptelor penale săvârșite de miniștri în exercițiul funcției lor". (T. Drăganu, *Tratat*, vol.II, p.164). Afirmația **categorică** a competenței celor trei organe prevăzute în art.108 (Președintele României și președinții celor două camere) de a efectua urmărirea penală este însă de natură a ne induce ideea că ele apar în acest caz ca veritabile organe de urmărire penală, ceea ce, desigur, nici autorul nu a dorit-o, fapt ce reiese dintr-o altă afirmație a acestuia, făcută ulterior, și anume: „...odată declanșată de unul din aceste organe, **urmărirea penală va trebui să-și urmeze cursul**, chiar dacă unul sau altul dintre celelalte organe competente să efectueze urmărirea penală ar refuza să o **pornească**" (s.n.) Observăm că din această ultimă aserțiune reiese că autorul se referă la **continuarea** urmăririi penale, de unde deducem nu numai că ea ar putea fi începută de cele trei organe – Președintele României, Cameră și Senat – ci și că **trebuia** începută, urmărirea penală fiind opera comună a celor trei organe, pe de o parte, și a altora, pe de altă parte, organe despre

Parlamentului şi de Preşedintele României[389]; c) Urmărirea penală poate fi cerută numai pentru faptele săvârşite în exercitarea funcţiei lor; d) Hotărârea prin care se solicită urmărirea penală nu înlătură prezumţia de nevinovăţie, ea putând fi stabilită numai de organele judecătoreşti; e) Judecata intră în competenţa Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie; f) Dacă s-a solicitat urmărirea, Preşedintele României **poate** dispune suspendarea din funcţie şi g) Dacă **un membru al Guvernului** a fost trimis în judecată, suspendarea lui din funcţie „operează" de plin drept[390] .În ceea ce priveşte răspunderea

---

care se vorbeşte, dar nu sunt identificate. În acelaşi timp, autorul pune în discuţie un eventual refuz al organelor „competente" de „a porni urmărirea penală". Două idei necesită precizări, din punctul nostru de vedere:

1. Din textul Constituţiei ca şi din textele celor două regulamente parlamentare (vechile articole 138-140 din Regulamentul Camerei Deputaţilor şi 121-123 din Regulamentul Senatului), reiese clar că ceea ce pot face Camera Deputaţilor şi Senatul este **„să ceară** urmărirea penală", nu să o efectueze propriu-zis. Ceea ce face comisia parlamentară este ... o anchetă **parlamentară**, efectuând operaţiuni care vor facilita atât urmărirea penală cât şi judecarea cauzei. De altfel, în doctrina noastră nici un autor nu califică comisiile de anchetă ca organe de urmărire penală şi nici ca organe jurisdicţionale. Ne punem întrebarea, procedura în situaţia analizată de noi, ne poate conduce la concluzia că „se sare peste urmărirea penală" făcută de organele prevăzute de Codul de procedură penală? Credem că **atât textul constituţional** – care prevede că amintitele organe, „cer urmărirea penală" – **cât şi textele regulamentelor Camerelor** – care statutează că „preşedintele Camerei va adresa ministrului justiţiei " o cerere pentru începerea urmăririi penale" (s.n.) – **ne conduc categoric la concluzia că urmărirea penală nu este o sarcină a organelor prevăzute de art.109 alin.2 din Constituţie.**

2. Trebuie precizat de asemenea că, dacă urmărirea penală a fost cerută conform legii, de Preşedintele României sau de una din Camerele Parlamentului, nu s-ar putea pune problema vreunui „refuz" al organelor "competente, ci cel mult de aprecieri deosebite a faptelor pentru care se cere urmărirea şi a vinovăţiei autorilor.

Şi, în sfârşit, dacă faptele miniştrilor sunt de competenţa Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie, competenţa de urmărire penală în această situaţie aparţine Parchetului General de pe lângă această Curte.

[389] Preşedintele României este sesizat pentru a cere urmărirea penală a unui membru al Guvernului de către primul ministru, procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie sau de procurorul general al Parchetului Naţional Anticorupţie (art.16 alin.1[1] din Legea nr.115/1999). Dar, orice cetăţean care are cunoştinţă despre săvârşirea unei fapte penale de către membrii Guvernului în exerciţiul funcţiei lor se poate adresa primului ministru, procurorului general de pe lângă Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie sau procurorului general al Parchetului Naţional Anticorupţie pentru a solicita sesizarea Preşedintelui României (art.16 alin.1[2] din Legea amintită).

[390] **Răspunderea penală a miniştrilor** a precedat răspunderea politică şi a determinat-o. Cu toate acestea, în multe constituţii, printre care şi cea a României, îşi păstrează autonomia. Dar utilitatea sa este puternic contestată de unii autori, cel puţin din două puncte de vedere: a) din punct de vedere teoretic, pentru că pune problema justiţiei politice şi b) din punct de vedere practic, pentru că ea s-a văzut înlocuită de principiul responsabilităţii politice.

patrimonială a miniştrilor, trebuie specificat faptul că ea este guvernată de principiile dreptului comun[391].

7. Rolul comisiilor de anchetă în realizarea controlului parlamentar

Comisiile de anchetă, la care face trimitere art.64 alin.4 din Constituţie, şi care sunt reglementate prin norme cuprinse în regulamentele Camerelor, pot, în urma întocmirii unor rapoarte cu privire la faptele investigate, **să determine**, pe baza dezbaterilor parlamentare, luarea unei hotărâri cu privire la angajarea răspunderii penale a membrilor Guvernului. În acest sens, în Regulamentul Camerei Deputaţilor (art.144) se statuează: „Camera Deputaţilor are dreptul să ceară urmărirea penală a membrilor Guvernului"[392]. Dezbaterea cererii în acest caz se efectuează pe baza raportului întocmit fie de o comisie permanentă care a efectuat ancheta, fie de o comisie specială de anchetă constituită în acest scop. Dacă ministrul are şi calitatea de deputat sau de senator cererea se trimite spre examinare Comisiei juridice, care va elabora un raport şi-l va înainta Camerei.

Cererea de urmărire a membrilor Guvernului se aprobă cu două treimi la Camera Deputaţilor (conform art.145 alin.3 din Regulament) şi cu majoritate absolută la Senat (art.145 alin.3 din Regulament).

În cazul în care una din Camere decide să ceară urmărirea penală, preşedintele Camerei va adresa o cerere ministrului justiţiei pentru începerea urmăririi penale şi, de asemenea, va înştiinţa pe Preşedintele României pentru eventuala suspendare din funcţie a membrului Guvernului a cărui urmărire penală a fost cerută.

Comisiile de anchetă pot investiga, de asemenea, orice fapte sau împrejurări – privind şi alte persoane şi alte evenimente decât cele referitoare la miniştri – de natură să servească la aflarea adevărului într-o problemă ce interesează naţiunea la un moment dat.

---

[391] Vezi şi M. **Constantinescu** ş.a., *Constituţia României – comentată şi adnotată*, p.243-244.

[392] În vechiul **art.71 alin.6** din Regulamentul Camerei Deputaţilor se prevedea: „Dacă dezbaterile asupra raportului comisiei relevă existenţa unor abateri grave în activitatea unui membru al Guvernului **sau a unei persoane cu rang de ministru** (s.n.), Camera Deputaţilor îl înştiinţează pe Preşedintele României şi, după caz, pe primul-ministru, pentru a se lua măsuri potrivit Constituţiei şi legii privind responsabilitatea ministerială". Deci, în cazul unor astfel de abateri, se proceda potrivit art.108 alin.2 din Constituţie, privind angajarea răspunderii penale a membrilor Guvernului. Numai că art.71 alin.6 de care vorbim avea o sferă mai largă de aplicabilitate, el referindu-se şi la **alte** persoane decât cele prevăzute în art. 108, şi anume la orice persoană „cu rang de ministru". Acest text a fost declarat neconstituţional de către Curtea Constituţională, care a apreciat că el contravine dispoziţiilor art.108 din Constituţie, care dă dreptul de a cere urmărirea penală doar Camerelor şi Preşedintelui României (nu şi comisiilor) (Vezi Decizia Curţii Constituţionale nr.45 din 17 mai 1994, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.50 din 25 februarie 1994).

Orice comisie permanentă poate porni o anchetă, în cadrul competenței sale, cu încuviințarea Camerei Deputaților, privitoare la activitatea desfășurată de Guvern sau de administrația publică. În acest caz, activitatea de control a Parlamentului depășește sfera Guvernului, incluzînd orice domeniu al **„administrației publice"** și privind orice funcționar care lucrează aici[393].

§II. Proceduri și mijloace de control asupra Președintelui României

1. Diversitatea procedurilor

O scurtă trecere în revistă a normelor constituționale cuprinse în Capitolul II din Titlul III referitor la Președintele României ne scoate la iveală o mare diversitate de mijloace și proceduri de control ale Parlamentului asupra activității sau inițiativelor acestuia, începând cu „desemnarea unui candidat pentru funcția de prim-ministru" (art.85) – inițiativă ce va forma obiectul „aprecierii" Parlamentului cu ocazia acordării votului de încredere noului Guvern (art.103 alin.2) – și mergând până la suspendarea Președintelui (art.95) sau punerea sa sub acuzare (art.96), proceduri detaliat reglementate, având în vedere gravitatea consecințelor pe care le presupun. Vom întâlni, astfel, situații în care Președintele României **trebuie să consulte** președinții Camerelor (art.89), să consulte Parlamentul (art.90), să încheie astfel de tratate încât, pe baza aprecierii favorabile a Camerelor, să se treacă la ratificarea lor (art.91), **să ceară aprobarea** prealabilă sau ulterioară a Parlamentului pentru anumite inițiative (art.92 alin.2), **să aducă neîntârziat la cunoștința** acestuia luarea unor măsuri pentru apărarea țării (art.92 alin.3), **să ceară încuviințarea** altora (art.93) etc.

2. Încunoștiințarea, consultarea și aprobarea unor acte sau fapte ale Președintelui României

Potrivit art.92 alin.3, Președintele României are obligația **de a încunoștiința neîntârziat** Parlamentul, printr-un mesaj, **în situația în care a luat măsuri pentru respingerea agresiunii** – în caz de agresiune armată îndreptată împotriva țării. Dacă Parlamentul nu se află în sesiune, el se convoacă de drept în 24 de ore de la declanșarea agresiunii.

Pentru alte situații, Constituția prevede necesitatea **consultării prealabile** a Parlamentului sau, după caz, a președinților celor două Camere. Astfel, Președintele României nu poate cere poporului să-și exprime, prin **referendum**, voința cu privire la probleme de interes național, decât după consultarea Parlamentului (art.90), după cum

---

[393] Analizând **„comisiile de anchetă** și de control", în cadrul capitolului referitor la „Atribuțiile de control ale Parlamentului", prof. Claude Leclercq arăta că acestea **„sunt formate pentru a culege elemente de informare asupra unor fapte precise și a supune concluziile lor adunării care le-a constituit"**(s.n.). „Comisiile de control – precizează el – sunt create pentru a examina gestiunea administrativă, financiară sau tehnică a serviciilor publice sau a întreprinderilor naționale" (C. **Leclercq**, *op. cit.*, p. 676-677).

nu poate **să-l dizolve** decât după consultarea preşedinţilor celor două Camere şi a liderilor grupurilor parlamentare, în condiţiile precizate de art. 89[394]. Dacă în ambele cazuri consultarea este obligatorie, receptarea consilierii rămâne facultativă.

În afară de încunoştinţări şi consultări, Constituţia prevede şi situaţii în care faptele sau actele Preşedintelui României trebuie supuse **aprobării Parlamentului**. Uneori aprobarea este anterioară, alteori ulterioară. Astfel, poate declara **mobilizarea totală sau parţială** a forţelor armate cu aprobarea prealabilă a Parlamentului şi numai în cazuri excepţionale, hotărârea aceasta poate fi supusă ulterior aprobării, dar, în cel mult 5 zile de la adoptare (art.92 alin.2). De asemenea, Preşedintele României trebuie să solicite **încuviinţarea** Parlamentului pentru a institui **starea de asediu sau starea de urgenţă.** În acest sens, în art.93 se prevede că Preşedintele României instituie, potrivit legii, starea de asediu sau starea de urgenţă în unele unităţi administrativ-teritoriale şi solicită Parlamentului încuviinţarea măsurii adoptate, în cel mult 5 zile de la luarea acesteia. Dacă Parlamentul nu se află în sesiune, el se convoacă de drept.

3. Suspendarea din funcţie a Preşedintelui României

În virtutea funcţiei sale de control, Parlamentul României poate, în forma şi în condiţiile prevăzute de Constituţie, să ia măsuri ce pot fi finalizate prin sancţiuni politice şi juridice. Cu privire la Preşedintele României, două proceduri pot fi finalizate cu astfel de sancţiuni, şi anume: a) suspendarea din funcţie şi b) punerea sub acuzare.

Având în vedere faptul că Preşedintele României este ales de popor, izvorul legitimităţii fiind acelaşi cu al Parlamentului, organul legiuitor nu-l poate demite; numai poporul are acest drept. Dar, demiterea Preşedintelui este precedată de suspendarea lui din funcţie, atribuţie ce incumbă Parlamentului. Condiţiile acesteia şi procedura sunt reglementate de **art.95 din Constituţie**. Astfel: 1) suspendarea poate interveni numai atunci când Preşedintele României a săvârşit fapte grave, prin care a încălcat prevederile Constituţiei; 2) Propunerea de suspendare poate fi iniţiată de cel puţin o treime din numărul deputaţilor şi senatorilor; 3) Ea se aduce neîntârziat la cunoştinţa Preşedintelui; 4)Preşedintele poate da Parlamentului explicaţii cu privire la faptele ce i se impută; 5) Dezbaterea propunerii se face în şedinţă comună a Camerei Deputaţilor şi Senatului; 6) Anterior dezbaterii, trebuie obţinut avizul consultativ al Curţii Constituţionale, potrivit art.144[395]; 7)Suspendarea poate fi hotărâtă cu votul majorităţii deputaţilor şi senatorilor; 8) Votul este secret, prin bile.

---

[394] Preşedintele poate să dizolve Parlamentul dacă acesta nu a acordat votul de încredere Guvernului în termen de 60 de zile de la prima solicitare şi numai după respingerea a cel puţin două solicitări de învestitură. În cursul unui an, Parlamentul poate fi dizolvat o singură dată.

[395] În conformitate cu art.67 din Regulamentul şedinţelor comune ale Camerei Deputaţilor şi Senatului, preşedintele care conduce şedinţa consultă parlamentarii cu privire la faptul dacă datele existente sunt suficiente pentru a sesiza Curtea Constituţională. Dacă nu sunt suficiente, se constituie o comisie comună de anchetă. Dacă sunt suficiente, propunerea de suspendare se trimite de îndată Curţii Constituţionale spre consultare.

4. Punerea sub acuzare a Preşedintelui României

Şi în cazul punerii sub acuzare, ca şi în cazul suspendării Preşedintelui României, Parlamentul desfăşoară proceduri care se pot finaliza cu sancţiuni politice şi juridice, dar „pronunţarea" lor nu cade în competenţa lui.

Condiţiile punerii sub acuzare şi procedura erau reglementate de art.84 alin.3 din Constituţie, din care nu aflam însă cine are drept de iniţiativă[396]. Remediindu-se aceste deficienţe, în noul text, cuprins acum în art.96 alin.2, se prevede: „Propunerea de punere sub acuzare poate fi iniţiată de majoritatea deputaţilor şi senatorilor şi se aduce, neîntârziat, la cunoştinţa Preşedintelui României pentru a putea da explicaţii cu privire la faptele ce i se impută."

În lumina textelor constituţionale şi a celor cuprinse în Regulamentul şedinţelor comune ale Camerei Deputaţilor şi Senatului referitoare la **procedura punerii sub acuzare a Preşedintelui României, reperele esenţiale ale acestei instituţii sunt**: a) Propunerea de punere sub acuzare a Preşedintelui României poate fi iniţiată de

---

[396] Comentând vechile texte constituţionale privind punerea sub acuzare, precum şi – mai ales – textele regulamentului şedinţelor comune ale Camerei Deputaţilor şi Senatului care reglementau declanşarea procedurii, cu câţiva ani în urmă făceam următorul comentariu: dacă, de exemplu, „statutul funcţionarilor publici" formează obiect de reglementare al legilor organice, credem că, cu atât mai mult regulile privind punerea sub acuzare a Preşedintelui României, care prin obiectul lor de reglementare vin să completeze Constituţia, ar fi trebuit să-şi găsească locul într-o astfel de lege (organică).

Normele cuprinse în Regulamentul şedinţelor comune ale Camerei Deputaţilor şi Senatului (regulament aprobat printr-o **hotărâre** a Parlamentului României) nu sunt doar nişte reguli de **procedură.** Stabilind cine poate face propunerea de punere sub acuzare („cererea", cum este denumită de art.60), cum trebuie votată etc., aceste norme sunt mai aproape de „dreptul material", decât de cel procedural. De aceea, credem că **locul** unora dintre ele nu ar trebui să fie într-o „hotărâre" a Parlamentului, ci într-o lege organică, chiar dacă art.72 alin.3 din Constituţie nu prevede expres acest lucru. Printr-o interpretare logică şi sistematică a textelor, pornind de la ideea că cele mai importante relaţii sociale trebuie reglementate la noi – potrivit articolului amintit şi altora care îl completează –, „la nivel" de lege organică, ajungem la concluzia că numai printr-o astfel de lege putea fi „completată" Constituţia, pentru că, după părerea noastră, putem vorbi în acest caz de o „lacună" a ei. Dacă pentru suspendare s-a determinat cui aparţine iniţiativa, era normal ca şi pentru punere sub acuzare să se realizeze acest lucru. De altfel, norma cuprinsă în articolul amintit (60) este stabilită de Parlament pe baza interpretării art.95 din Constituţie în conformitate cu regula logicii formale *ubi aedem est ratio, eadem lex esse debet*. Putem presupune că ceea ce legea a stabilit cu privire la iniţiativa suspendării poate fi aplicabil şi în cazurile în care este vorba de „punere sub acuzare", cu atât mai mult cu cât ambele pot conduce la acelaşi rezultat: demiterea Preşedintelui României.

După revizuirea Constituţiei, introducerea textului cuprins în alin.2 al art.96, care reglementează punerea sub acuzare, demonstrează atât faptul că a fost întemeiată critica făcută fostului art.84 alin.3, cât şi faptul că şi adunarea constituantă derivată, care a elaborat proiectul legii de revizuire, a constatat lacunele vechiului text şi a acţionat în sensul ameliorării lui.

majoritatea deputaţilor şi senatorilor; b) Preşedintele României trebuie să fie informat neîntârziat cu privire la cererea de punere sub acuzare; c)În şedinţă comună se procedează la constituirea unei comisii de anchetă; d)Comisia prezintă un raport asupra celor constatate la termenul stabilit în şedinţă comună; e) Camerele se întrunesc în şedinţă comună pentru a dezbate raportul (în termen de 48 de ore de la depunere); f) După încheierea dezbaterilor, propunerea comisiei de anchetă se supune votului secret (prin bile); g) dacă se hotărăşte punerea sub acuzare, Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie are competenţa de judecată; h)Preşedintele este demis de drept la data rămânerii definitive a hotărârii de condamnare.

§III. Alte proceduri de control

În afară de procedurile de control care au ca obiect activitatea Guvernului sau a Preşedintelui României, Constituţia prevede şi alte proceduri de control, precum cele reglementate – sumar, este adevărat – de art.65. Astfel, la litera h este vorba de exercitarea controlului asupra directorilor serviciilor de informaţii, care se realizează în şedinţă comună a Camerei Deputaţilor şi Senatului, iar la litera g de „examinarea rapoartelor Consiliului Suprem de Apărare a Ţării", de unde deducem competenţa de control a Parlamentului asupra activităţii lor.

Un alt **control** exercitat de Parlament era şi acela **asupra deciziilor Curţii Constituţionale adoptate în exercitarea controlului anterior**. Era un fel de „control asupra controlului", dacă ne putem exprima astfel. Curtea Constituţională, la sesizare sau din oficiu, în conformitate cu vechiul art.144 lit.a din Constituţie, exercita un control asupra legilor, anterior promulgării, deci anterior intrării în vigoare. Dacă constata constituţionalitatea legii vizate, o trimitea spre promulgare. În caz de neconstituţionalitate, însă, legea se întorcea la Parlament pentru reexaminare. Cu această ocazie „se aprecia" – prin control – decizia Curţii Constituţionale. Dacă Parlamentul ajungea la concluzia că obiecţiile acesteia sunt neîntemeiate, putea înlătura obiecţia de neconstituţionalitate cu votul a două treimi din numărul membrilor fiecărei Camere. În caz contrar, decizia Curţii rămânea obligatorie, ea având drept efect faptul că legea respectivă nu mai putea fi trimisă spre promulgare[397]. După revizuire, Constituţia nu mai

[397] Iată, de exemplu, Camera Deputaţilor, în şedinţa sa din 13 mai 1997, a reexaminat legea privind Statutul deputatului şi senatorului şi, cu o majoritate de peste două treimi, a respins excepţia de neconstituţionalitate formulată de Curtea Constituţională. În Senat, Comisia juridică a solicitat plenului să constate că excepţia amintită este neîntemeiată. Cu ocazia acestor dezbateri, senatorul Ion Predescu, observând că decizia pusă în discuţie trebuie criticată pentru faptul că instanţa constituţională a apreciat şi aspecte cu care nu a fost învestită, amintea senatorilor că într-o situaţie asemănătoare s-a găsit Curtea cu ocazia adoptării deciziei nr. 1/1995, care statua că „deciziile sunt obligatorii faţă de toate autorităţile din statul român, fără excepţie". După această decizie, „comisiile juridice au prezentat raportul Birourilor permanente care au aprobat acest raport". Ca urmare a controlului exercitat de către Parlament asupra activităţii Curţii Constituţionale reflectată de decizia amintită, precum şi de alte decizii „de interpretare" ale

prevede întoarcerea la Parlament, pentru o nouă dezbatere a textelor legale declarate neconstituționale cu ocazia controlului anterior. Dar, un gen de control al autorității legiuitoare asupra jurisdicției constituționale tot rămâne, deoarece Parlamentul poate oricând modifica sau completa legea organică a Curții Constituționale.

Secțiunea V

Funcția guvernamentală

1. Funcția guvernamentală se realizează în primul rând prin **alegerea sau numirea** (după caz, revocarea) **unor persoane în vederea exercitării unor funcții guvernamentale sau judiciare, precum și prin formarea sau avizarea formării unor autorități statale.** În calitate de „organ reprezentativ suprem", Parlamentului nu-i revin doar sarcini normative (legislative), ci și sarcini care țin de domeniul executivului, cele prin care realizează conducerea procesului de „înfăptuire" (de punere în aplicare) a legilor, în această sferă colaborarea autorităților făcându-se puternic simțită. Funcția se exercită, după caz, de Parlament în întregul său sau de fiecare Cameră. **Printre textele constituționale care o reglementează, și o confirmă în același timp, amintim, cu titlu de exemplu:** a) Art.103, privind acordarea votului de încredere de către Parlament „programului și întregii liste a Guvernului", pe baza căruia este numit organul „suprem" al administrației publice; b) Art.113 și 114, referitoare la retragerea încrederii Guvernului; c) Art.58, care privește alegerea Avocatului Poporului; d)art.142 alin.3, ce prevede faptul că trei judecători sunt numiți de Camera Deputaților și trei de către Senat; e) Art.65 lit.h, referitor la numirea directorilor serviciilor de informații; f) Art.133 din Constituție, care prevede componența Consiliului Superior al Magistraturii și faptul că unii membri sunt validați de Senat[398], art.140 alin.4, referitor la numirea consilierilor de conturi și art.140 alin.6, în care se statuează că Parlamentul revocă pe membrii Curții de Conturi. **Aici trebuie adăugate și alte texte legale privind realizarea acestei funcții,**

---

acesteia, ambele Camere au modificat art.3 din Legea Curții Constituționale (Legea nr.47/1992). În actuala redactare (art.2 alin.3) se prevede că „**în exercitarea controlului, Curtea Constituțională se pronunță numai asupra problemelor de drept**, fără a putea modifica sau completa prevederea legală supusă controlului. De asemenea, **Curtea Constituțională nu se poate pronunța asupra modului de interpretare și aplicare a legii**, ci numai asupra înțelesului său contrar Constituției" (s.n.). Comentând acesată modificare, senatorul I. Predescu arăta, cu ocazia amintită, că „numeroase decizii erau pronunțate de Curtea Constituțională în sensul: textul este constituțional numai dacă se înțelege ..., se interpretează ..., se aplică așa ... în sensul cum menționează decizia luată". În final el precizează: „Inadmisibil, față de Constituție, cu o asemenea competență a Curții Constituționale. Și au trebuit să accepte și ei, și împotriva acceptării lor, Parlamentul României, prin textul la care ne-am referit, Legea nr. 138 din 24 iulie 1997, a modificat art. 3, i-a dat redactarea pe care au menționat-o și a pus lucrurile la punct" (Monitorul Oficial al României, Partea a II-a, nr.102 din 24 iunie 1998, p.4).

[398] Potrivit art.133 alin.2 din Constituție, Consiliul Superior al Magistraturii este alcătuit din 19 membri, din care 14 sunt aleși în adunările generale ale magistraților și validați de Senat, după cum sunt validați de acesta și doi reprezentanți ai societății civile.

altele decât cele din Constituție, precum cele ale Legii nr.48/1992 referitoare la numirea membrilor Consiliului Național al Audiovizualului (art.25), cele cuprinse în art.8 și 30 ale Legii nr.58/1991 care reglementează numirea membrilor Consiliilor de administrație ale Fondurilor Proprietății Private și a Proprietății de Stat, cele privind numirea, la propunerea Guvernului, a membrilor C.N.E.A.A. (art.4 alin.2 din Legea nr.88/1993), cele privitoare la alegerea, în condițiile art.7 alin.2 din Legea nr.73/1993, a președintelui și președinților de secții ai Consiliului Legislativ etc.

2. **În al doilea rând, funcția guvernamentală se realizează prin intermediul atribuțiilor Parlamentului din domeniul politicii externe**, domeniu în care sunt concertate normativ acțiunile legislativului cu cele ale executivului, fiind canalizate în direcția atingerii scopurilor statului, așa cum reies din Constituție. Pentru înfăptuirea acesteia, Constituția încredințează Parlamentului activități precum ratificarea și denunțarea tratatelor internaționale, declararea stării de război, suspendarea sau încetarea ostilităților militare etc. Dar și Regulamentele Camerelor prevăd o serie de sarcini privind **politica externă a României**, precum cele care se referă la dezbaterea propunerilor Comisiei de politică externă, cele privind orientările generale ale politicii externe a României sau programele de politică externă, cele privind organizarea relațiilor Camerelor cu parlamentele altor state și cu organizațiile parlamentare pe baza conlucrării în comitetul director al Grupului Român al Uniunii Interparlamentare, trimiterea unor delegații permanente la organizațiile parlamentare mondiale sau regionale etc.

3. Tot de funcția guvernamentală țin și **sarcinile financiare ale Parlamentului**, îndeosebi cele privind adoptarea legilor bugetului de stat și ale bugetului asigurărilor sociale de stat. Vorbind de importanța acestora, prof. P. Pactet arăta că „atribuțiile financiare sunt la originea puterii parlamentare"[399].

În sfârșit, **unele probleme ale integrării în U.E.** sunt încredințate de legea fundamentală Parlamentului, precum cele prevăzute de art.148 alin.4, în care se statuează: „**Parlamentul**, Președintele României, Guvernul și autoritatea judecătorească garantează aducerea la îndeplinire a obligațiilor rezultate din actul aderării și din prevederile alin.2" (s.n.), adică cele referitoare la prioritatea prevederilor tratatelor constitutive ale U.E. și a reglementărilor comunitare cu caracter obligatoriu.

---

[399] Vezi P.Pactet, *op. cit.*, p. 416.

TITLUL IV
PREŞEDINTELE ROMÂNIEI

Capitolul I

Alegerea Preşedintelui României

Modalitatea de alegere a preşedintelui republicii prezintă interes – alături de alte repere referitoare la raporturile acestuia cu guvernul, cu parlamentul etc. – **pentru definirea regimului politic al unui stat,** ştiut fiind faptul că, de regulă, preşedintele este ales de palament în cadrul regimurilor parlamentare şi de popor (fie direct, fie prin electori) în cadrul regimurilor prezidenţiale. În sfârşit, nici această regulă nu acoperă în întregime realitatea constituţională contemporană, deoarece, în special după cel de al doilea război mondial, au apărut regimuri mixte – semi-prezidenţiale, semi-parlamentare etc. – în care alegerea preşedinţilor de către popor nu mai este suficientă pentru calificarea acestor state ca regimuri politice prezidenţiale .

În ţara noastră, după evenimentele din decembrie condiţiile nu au fost propice organizării republicii în forma ei prezidenţială, experienţa dobândită în timpul dictaturii îndemnând la un exces de precauţii faţă de orice formă de organizare etatică ce ar fi putut duce la concentrarea puterii, la personalizarea ei. În atmosfera de teamă şi suspiciune în care ne aflam, propunerea „unui regim" prezidenţial ar fi fost cu siguranţă sortită eşecului[400]. Pe de altă parte, nici regimul parlamentar nu putea satisface exigenţele actuale. Şi totuşi între cele două „scheme" de funcţionare etatică, mai mari garanţii oferea parcă cea „parlamentară", fapt pentru care cele mai multe reguli din Constituţia adoptată în decembrie 1991 sunt specifice acesteia. Puţine trăsături ale regimului prezidenţial vom întâlni aici, fapt determinat de grija de a diminua cât mai mult competenţele Preşedintelui, „greutatea" influenţei politice a acestuia. În aceste condiţii **s-a articulat un regim mixt[401] în care balanţa este înclinată în favoarea**

---

[400] În cadrul Adunării Constituante, reprezentanţii partidelor de opoziţie, au susţinut în general teza organizării statului sub forma unei republici parlamentare. Se consideră că republica prezidenţială este calea cea mai sigură de a reveni la o nouă dictatură. Pe de altă parte, foarte mulţi erau înclinaţi să vadă în parlament un organ superior preşedintelui, pentru că acesta reprezintă toate formaţiunile politice, pe când preşedintele provine din una singură. (Vezi Monitorul Oficial al României, anul II, nr.10, partea a II-a, *Dezbateri parlamentare*, joi 19 aprilie 1991, p. 4...9.)

[401] **Cu privire la regimul politic creat prin Constituţia din 1991, părerile sunt variate, unii susţinând,** precum Florin Vasilescu, **că este un regim de tip parlamentar, cu puternice accente de adunare** (în Consideraţii asupra regimului politic actual al României, publicat în „Revue française de Droit constitutionnel", nr.23/1995, p.480), **alţii, că este un regim**

Parlamentului. Din trăsăturile regimului prezidențial a fost preluată integral, doar cea referitoare la alegerea directă, de către popor, a Preşedintelui României.

În acest sens, în **art.81** din Constituție se prevede că **Preşedintele este ales prin vot universal, egal, direct, secret şi liber exprimat**. Alegerea prin sufragiu universal[402] îi conferă aceeaşi legitimitate cu Parlamentul, cu care se află într-un dublu raport: pe de o parte de subiect al controlului parlamentar, putând fi suspendat de acesta

---

cu tendință prezidențialistă (un prezidențialism „à la française") precum François Julien-Laferrière" (în *La Constitution Roumaine du 8 décembre 1991, ou le difficile apprentissage de la démocratie*, în „Revue de droit public", nr. 5/1993), **iar alții, cei mai mulți, că este un regim semiprezidențial.** Comentând aprecierea regimului politic de la noi, Bernard **Lime** făcea următorul comentariu: „Constituantul român ar fi putut, în 1991, să opteze pentru clasicism, pentru simplitatea şi lizibilitatea parlamentarismului. Sprijinindu-se în parte pe exemplul francez, el a ales un regim mai complicat: regimul semi-prezidențial. Constituția combină într-adevăr alegerile prezidențiale cu sufragiul universal direct şi responsabilitatea guvernamentală în fața Parlamentului, această combinație fondând ea singură categoria regimurilor semi-prezidențiale. Dar se ştie că, exact această categorie nu este una, în sensul că, criteriul care o fondează nu-i conferă nici o omogenitate reală. Sistemele politice pe care ea le regrupează sunt în fapt foarte diverse şi nu se aseamănă de loc: Islanda, Irlanda şi Austria funcționează pur şi simplu ca regimuri parlamentare moniste; Portugalia şi Finlanda sunt de fapt sisteme esențialmente parlamentare, dar cu, în circumstanțe deosebite sau în funcție de personalități, intermitențe de putere prezidențială; numai Franța este marcată de o dominație prezidențială, şi aceasta încă puternic dependentă de situațiile politice, «coabitarea» Preşedintelui cu o majoritate parlamentară care îi este opusă impunând o lectură şi o practică parlamentaristă a celei de a V-a Republici.

A spune că sistemul politic român este semiprezidențial nu semnifică deci nimic, sau cel puțin nu mare lucru. Consistența sa veritabilă este determinată în fapt de locul pe care îl ocupă aici Preşedintele. Şi acest loc este mai ales rezultatul practicii politice; el este totuşi, cel puțin în parte, determinat de dispozițiile constituționale. Ori, în această împrejurare, ele (dispozițiile constituționale), (s.n.) lasă să planeze numeroase incertitudini, cărora se adaugă un bicameralism original şi mecanisme puțin convingătoare în ceea ce priveşte relațiile dintre executiv şi legislativ. Totul formează un peisaj constituțional complex şi cu eficacitate îndoielnică" (Vezi: Bernard **Lime**, *Le système constitutionnel roumain*, în „Revue de droit public", nr.2/1994, p.365-366).

În sfârşit, trebuie să adăugăm acestor opinii şi pe cea a profesorului **Antonie Iorgovan** care afirmă că **„la noi există un semiprezidențialism atenuat"** (Vezi *Tratat de drept administrativ*, vol.II, 1996, Editura „Nemira", Bucureşti, p. 475).

[402] În Adunarea Constituantă s-au înfruntat prioritar două opinii, cea privind alegerea Preşedintelui de către Parlament şi cea privind alegerea sa prin sufragiu universal. Ambele soluții propuse prezentau atât avantaje cât şi dezavantaje. Un preşedinte ales de parlament se află în centrul confruntărilor politice, putînd ajunge la discreția partidelor. Alegerea Preşedintelui de către popor este de natură să-l elibereze de puterea acestora, conferindu-i o legitimare originar democratică, o legimitate identică cu cea a parlamentului. Sigur că modul de alegere a preşedintelui nu spune totul despre rapoturile dintre puteri şi sigur că în realitate acestea se prezintă diferit față de schemele teoretice. Tocmai de aceea „precauțiile normativ-constituționale" pot fi uneori ineficiente, un preşedinte ales de popor putând rămâne, din păcate, şi după alegerea sa un lider fidel al unui partid, cu toate că formal nu mai este membru al acestuia.

sau pus sub acuzare în condiţiile legii, iar, pe de altă parte, de autoritate chemată să se pronunţe asupra faptului dacă o lege îndeplineşte condiţiile pentru a intra în vigoare, efectuând în acest scop un „precontrol" asupra acesteia, în virtutea căruia poate, după caz, să trimită legea Curţii Constituţionale sau să o retrimită Parlamentului pentru o nouă dezbatere. Mai mult, tot în condiţiile legii, poate dizolva Parlamentul .

Alegerea Preşedintelui se face prin scrutin uninominal majoritar, în două tururi. În primul tur este declarat ales – potrivit art.81 alin.2 din Constituţie – candidatul care a întrunit majoritatea absolută, adică cel puţin jumătate plus unu din voturile alegătorilor înscrişi în listele electorale. În cazul în care nici unul dintre candidaţi nu a întrunit această majoritate, se organizează al doilea tur de scrutin[403]. La acesta participă primii doi candidaţi stabiliţi în ordinea numărului de voturi obţinut la primul tur. Este declarat ales candidatul care a obţinut cel mai mare număr de voturi.

Data alegerilor se stabileşte şi se aduce la cunoştinţa publică de Guvern, cu cel puţin 60 de zile înainte de ziua votării şi până la împlinirea a 5 zile de la data expirării mandatului Preşedintelui în funcţie sau, în caz de vacanţă a funcţiei, de la data când începe să curgă termenul de trei luni prevăzut în art.97 alin.2 din Constituţie.

Operaţiunile electorale se fac în circumscripţiile electorale şi secţiile de votare organizate potrivit Legii privind alegerea Camerei Deputaţilor şi a Senatului. Procesele verbale şi toate celelalte documente de la secţiile de votare se trimit în dosare sigilate la birourile electorale de circumscripţie, iar toate birourile de circumscripţie trimit dosarele cu documentele prevăzute de lege la Biroul Electoral Central. Procesul verbal încheiat de acesta pentru fiecare tur de scrutin, se înaintează Curţii Constituţionale, care publică rezultatele alegerilor. Potrivit Constituţiei, aceasta „veghează la respectarea procedurii pentru alegerea Preşedintelui României şi confirmă rezultatele sufragiului" (art.146 litera f şi art.82 alin.1). Mandatul Preşedintelui se exercită de la data depunerii jurământului prevăzut de Constituţie în şedinţa comună a Camerei Deputaţilor şi Senatului.

Condiţiile ce trebuiesc îndeplinite pentru a fi ales în funcţia de Preşedinte al României sunt prevăzute de Constituţie şi de Legea nr.68/1992, cu modificările şi completările ulterioare.

Condiţiile de fond sunt următoarele: a) Candidatul să aibă drept de vot, să nu fie deci interzis judecătoresc sau decăzut din drepturile politice printr-o hotărâre judecătorească definitivă; b) Persoana care candidează să aibă cetăţenia română; c) Să aibă domiciliul în ţară; d) Să fi împlinit, până în ziua alegerilor inclusiv, vârsta de 35 de ani; e) Să nu-i fie interzisă asocierea în partide politice[404]; f) Să nu fi îndeplinit deja, de două ori, funcţia de Preşedinte[405].

---

[403] Potrivit art.26, alin.1 din Legea nr.69/1992, al doilea tur de scrutin are loc la două săptămâni de la primul (Vezi Monitorul Oficial nr.164 din 16 iulie 1992).

[404] Potrivit art.40 alin.3 din Constituţie nu pot face parte din partidele politice: judecătorii Curţii Constituţionale, avocaţii poporului, magistraţii, membrii activi ai armatei, poliţiştii şi alte categorii de funcţionari publici stabilite prin lege organică. Dacă o persoană care vrea să

candideze face parte din vreuna din categoriile amintite, ea trebuie să renunțe mai întâi la aceasta calitate.

[405] **Art.81 alin.4** din Constituție prevede că „nici o persoană nu poate îndeplini funcția de Preşedinte a României decât pentru cel mult două **mandate**"(s.n.), regula înscriindu-se pe linia promovată de multe alte constituții europene şi nu numai (Vezi, de exemplu, constituțiile Greciei, Bulgariei, Irlandei etc.). De remarcat, însă, că sunt şi constituții care nu limitează realegerea, precum cea franceză din 1958, Legea fundamentală a Germaniei din 1949 etc.

Pe baza Constituției s-a adoptat Legea privind alegerea Preşedintelui României (Legea **nr.69 din 15 iulie 1992**) în al cărui **art.10** se prevede: „Nu pot candida persoanele care, la data depunerii candidaturii, nu îndeplinesc condițiile prevăzute de art.35 din Constituție pentru a fi **alese** sau care **au fost alese** anterior, de două ori, ca Preşedinte al României" (s.n.).

Remarcând faptul că în Constituție se vorbeşte de **„mandat"** iar în lege de **„alegere"**, profesorul Tudor Drăganu atrăgea atenția asupra neconstituționalității art.10 din Legea nr.69/1992, susținând că, „pe această cale s-a încercat să se facă posibilă înlăturarea obiecției de neconstituționalitate dedusă din faptul incontestabil că **domnul Ion Iliescu a exercitat, chiar pe baza Constituției din 1991, două mandate prezidențiale**: unul de la 8 decembrie 1991 până în octombrie 1992, iar al doilea din octombrie 1992 până în prezent" (s.n.). (Este vorba de o opinie afirmată anterior alegerilor din 1996 şi publicată în „Revista română de drepturile omului" nr.13/1996, p.13-14.)

Problema aceasta privind candidatura pentru un nou mandat a fost reluată în aceiaşi termeni cu ocazia alegerilor din noiembrie 1996, când Curtea Constituțională şi-a reiterat poziția – curios, cu unanimitate de voturi! – rezolvând numeroasele contestații privind înregistrarea candidaturii domnului Ion Iliescu pentru funcția de Preşedinte al României în acelaşi fel: respingerea ca neîntemeiate. (Vezi, mai întâi, hotărârea nr.18 din 7 sept.1992 – publicată în **Culegerea** din 1992-1993 şi apoi hotărârile nr.1-13 din sept.1996, publicate în **Culegerea** din 1996, p.720-792). Două argumente au fost utilizate prioritar pentru a se pronunța aceste hotărâri: unul referitor la neretroactivitatea legii şi unul referitor la deosebirea ce **trebuie** făcută între „mandat" şi „funcție". De acord cu primul argument. Dar, în ce priveşte cel de al doilea, ni se pare că **argumentarea este categoric forțată**, cu atât mai mult cu cât chiar doi dintre judecătorii Curții au definit mandatul, în lucrările publicate, ca „o funcție publică". Este, de altfel, şi definiția cel mai frecvent întâlnită în literatura din occident. Astfel, în *Lexique de Droit constitutionnel* aparținând autorilor francezi P. **Avril** şi Jean **Gicquel** „mandatul parlamentar" este definit ca „o funcție publică cu care membrii adunărilor sunt învestiți prin alegere, dar al cărei conținut este determinat prin Constituție..." (p.84). **Mandatul de drept public** – fie că este vorba de parlamentari, fie că este vorba de preşedintele țării – **este deci înțeles ca „funcție publică dobândită prin alegere"**. În aceste condiții, nu înțelegem – din punct de vedere al argumentației, al ştiinței dreptului constituțional şi nu a rațiunilor politice – pentru ce s-a făcut această distincție şi pentru ce nici măcar un judecător al Curții Constituționale nu a apreciat că şi în perioada 8 decembrie 1991 – 30 octombrie 1992 s-a exercitat un mandat prezidențial. În acest sens, profesorul T. Drăganu făcând referire la vechiul art.151 alin.1 din Constituție, care statua că „instituțiile republicii, existente la data intrării în vigoare a acestei Constituții, rămân în funcțiune până la constituirea celor noi", arăta: „În lumina acestei prevederi constituționale este evident că, dacă **după 8 decembrie 1991, domnul Ion Iliescu a continuat să-şi exercite funcția de preşedinte al României, el nu a făcut-o în temeiul Decretului nr.92/1990, ci în virtutea dispozițiilor art.151(1) din Constituție.** În

Anterior revizuirii Constituţiei se cerea candidatului să aibă **numai** cetăţenia română, condiţie prevăzută în art. 16 alin. 3. Astăzi, însă, din perspectiva iminentei aderări a României la UE, textul amintit a fost modificat în sensul permisiunii cetăţenilor români care mai au şi o altă cetăţenie de a ocupa „funcţii şi demnităţi publice, civile sau militare", inclusiv pe cea de Preşedinte al României.

Printre **condiţiile de formă** amintim: a) Candidaţii trebuie să fie **propuşi** de partide, de formaţiuni politice sau de coaliţii de partide; Dar legea permite şi candidaturile independente; b) Atât candidaturile propuse de partide sau formaţiuni politice cât şi candidaturile independente pot fi depuse numai dacă sunt **susţinute** de cel puţin 100.000 de alegători; c)Procedura demarează dacă s-a obţinut în prealabil **declaraţia de acceptare a candidaturii.**

Capitolul II

Mandatul Preşedintelui României

Secţiunea I

Durata mandatului

Mandatul preşedintelui României a fost până la revizuirea Constituţiei de 4 ani[406]. Se stabilea astfel o durată minimă pentru mandatul prezidenţial, singura Constituţie care prevede o durată mai mică fiind cea a Elveţiei (un an), dar aici preşedintele confederaţiei nu are statutul unui „şef de stat", aşa cum apreciază unii autori[407]. După revizuire, mandatul s-a stabilit la 5 ani, decalându-se astfel alegerile

---

absenţa împuternicirilor date lui prin art.151(1) al Constituţiei, preşedintele Ion Iliescu nu ar fi putut, după intrarea în vigoare a Constituţiei din 1991 şi până la 30 octombrie 1992, când a depus jurământul în faţa Camerelor reunite ale Parlamentului, semna valabil nici un decret şi nu ar fi putut desfăşura nici o altă activitate. Atunci când se spune că, pe baza Constituţiei din 1991, preşedintele Iliescu a exercitat un singur mandat, în realitate se escamotează pur şi simplu întreaga perioadă scursă de la 8 decembrie 1991 până la 30 octombrie 1992, perioadă în care el a îndeplinit funcţia prezidenţială în baza art.151 (1) din aceeaşi Constituţie. În această privinţă, este grăitor faptul că, începând cu data de 8 decembrie 1991, preşedintele României nu şi-a mai îndeplinit atribuţiile conferite funcţiei sale de Decretul-lege nr.92/1990 ... ci atribuţiile mult mai largi cu care a fost investit prin dispoziţiile Constituţiei din 1991". (*op. cit.*, p.9-10).

[406] **În multe alte state** durata este tot de **4 ani**, precum S.U.A., Ungaria, Columbia, Bolivia, Costa Rica etc. Dar, mandatul poate fi şi de **5 ani** (precum în Grecia, Bulgaria, Portugalia, Israel, Germania etc.), de **7 ani** (precum în Franţa, Turcia, Islanda etc.) de **6 ani** (precum în Finlanda, Egipt, Argentina, Brazilia, Austria etc.)

[407] În acest sens profesorul elveţian Jean-François **Aubert** precizează: Preşedintele „nu este şeful echipei guvernamentale". „Are destule atribuţii reprezentative (pentru această funcţie), dar regimul nostru interior precis nu are nevoie de un şef de stat" (*op. cit.*, p.536). Pentru detalii cu

prezidențiale de cele parlamentare. Aceste noi prevederi urmează să se aplice cu următorul mandat prezidențial, adică cel din 2004-2009 (conform art.155 alin.3 din Constituție).

Mandatul se exercită de la depunerea jurământului în fața Camerelor reunite ale Parlamentului. Președintele își exercită funcțiile până la depunerea jurământului de către Președintele nou ales. Organizarea alegerilor trebuie efectuată astfel încât mandatul de 4 ani să nu fie depășit, în principiu, decît cu perioada necesară desfășurării acestor alegeri[408]. Între art.83 alin.2 din Constituție referitor la mandatul Președintelui și fostul art.60 relativ la mandatul Parlamentului exista o perfectă simetrie, în sensul că și acesta se prelungea până la întrunirea legală a noului Parlament ales[409].

Mandatul poate fi prelungit, prin lege organică, numai în două cazuri limitativ stabilite de Constituție: de război sau de catastrofă. Observăm că, în privința prelungirii mandatului, textele constituționale nu mai sunt simetrice, modificări apărând numai la cele privind Camerele parlamentare, al căror mandat „se prelungește de drept în stare de mobilizare, de război, de asediu sau de urgență", așa cum precizam anterior[410].

Data la care ia sfârșit – în mod obișnuit – mandatul Președintelui este cea a depunerii jurământului noului Președinte. Pot interveni însă și alte cauze care să pună capăt mandatului (situație în care vorbim de „vacanța funcției"), și anume: demisia, demiterea din funcție, imposibilitatea definitivă a exercitării atribuțiilor și decesul.

Secțiunea II

Vacanța funcției de Președinte al României și interimatul funcției

Articolul 97 din Constituție stabilește **patru cauze de încetare a mandatului**, și anume: 1) demisia; 2) demiterea din funcție; 3)imposibilitatea definitivă a exercitării funcțiilor; și 4) decesul. După cum se observă **cauzele sunt diferite dar efectul este acelaşi: ele pun capăt mandatului pe parcursul celor patru ani** pentru care Președintele a fost ales; ele duc la vacanța funcției și la nașterea obligației de a se asigura interimatul.

1. **Demisia** este un act unilateral de voință prin care Președintele României decide să renunțe la funcție, să pună capăt, înainte de termen, mandatului prezidențial. Motivele sunt personale, dar ele pot fi determinate de forțe „exterioare", precum

---

privire la această problemă, vezi: Genoveva **Vrabie**, *Drept constituțional și instituții politice*, vol. I, ediția a patra revăzută și reîntregită, Editura „Cugetarea", Iași, 1997, p.199.

[408] În unele state, prin constituție, s-au stabilit termenele înăuntrul cărora trebuiesc organizate alegerile prezidențiale, special pentru a ocoli situațiile în care mandatul ar putea fi depășit. Astfel, de exemplu, în Constituția Franței se prevede că „alegerea noului Președinte al Republicii are loc cu 20 de zile cel puțin și 35 cel mult înaintea expirării puterilor Președintelui în exercițiu".

[409] Cu privire la avantajele și dezavantajele acestei „simetrii", vezi T. **Drăganu**, *op.cit.* (Tratat), vol. II, p.298-299).

[410] Vezi supra, Titlul III, Cap. III, Secțiunea I.

iminenţa suspendării sau a punerii sub acuzare, pierderea încrederii alegătorilor etc. Fiind un act unilateral de voinţă, demisia nu este supusă aprobării vreunei autorităţi. Constituţia nu prevede o anume „procedură" sau formă a depunerii demisiei. În literatura noastră s-a propus ca „soluţie", **notificarea renunţării în faţa Parlamentului,** argumentându-se ideea în felul următor: dacă mandatul începe de la data depunerii jurământului în Şedinţa Comună a Camerei Deputaţilor şi Senatului este firesc ca el să înceteze tot „în faţa Parlamentului"[411].

2. **Demiterea** din funcţie a Preşedintelui României se realizează potrivit art.95 din Constituţie, cu procedura prevăzută aici, procedură care presupune două etape: a) suspendarea în şedinţa comună a Camerelor[412]; b) aprobarea suspendării prin referendum, care trebuie organizat în cel mult 30 de zile de la data aprobării. De asemenea, potrivit art.96 alin.4, Preşedintele este **demis de drept** la data rămânerii definitive a hotărârii de condamnare pentru înaltă trădare, în cazul în care a fost pus sub acuzare de Parlament[413], iar cauza a fost soluţionată de Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie.

3. **Imposibilitatea definitivă a exercitării atribuţiilor** presupune: a) imposibilitatea exercitării funcţiilor şi b) caracterul ei definitiv, ireversibil. Având în vedere că se face o distincţie între „imposibilitatea temporară" de exercitare a funcţiilor (art.98) şi „imposibilitatea definitivă", se ridică problema organului competent a se pronunţa asupra caracterului definitiv. O interpretare sistematică a textelor amintite, prin coroborarea lor cu cele prevăzute în art.146 lit.g, ne poate „creiona" o soluţie. Dacă imposibilitatea exercitării atribuţiilor duce la vacanţa funcţiei, iar în caz de vacanţă se recurge la interimat, în această situaţie organul competent să constate „existenţa împrejurărilor care justifică interimatul" este Curtea Constituţională. Pentru identitate de raţiune, tot Curtea Constituţională ar trebui să aibă competenţa de a se pronunţa asupra faptului dacă imposibilitatea de exercitare a funcţiilor este temporară sau definitivă, regulă pe care o întâlnim în constituţiile altor state[414].

4. **Decesul** pune de asemenea capăt mandatului înainte de termenul pentru care Preşedintele a fost ales.

---

[411] Ibidem. Autorii ne dau ca exemplu şi alte Constituţii ce au adoptat această soluţie: Astfel, în art.134 alin.1 din Constituţia Portugaliei se prevede: „Preşedintele Republicii poate renunţa la mandatul său printr-**un mesaj adresat Adunării Republicii".**

[412] Vezi Titlul III, Capitolul V, Secţ.IV, §II.

[413] Idem.

[414] Astfel, potrivit art.7 alin.4 din Constituţia Franţei, în caz de vacanţă a preşedinţiei Republicii („vacance de la Présidence de la République") determinată de orice cauză, sau de **imposibilitate de exercitare a funcţiei constatată de Consiliul Constituţional sesizat de Guvern** şi statuat de majoritatea absolută a membrilor săi (s.n.), funcţiile Preşedintelui Republicii sunt provizoriu exercitate de Preşedintele Senatului, şi dacă acesta la rândul său este împiedicat să-şi exercite funcţiile, de către Guvern.

Dacă a intervenit vacanța funcției de Preşedinte, în termen de trei luni Guvernul va organiza alegeri pentru un nou preşedinte[415](art.97 alin.3). Până la organizarea şi definitivarea alegerilor se instituie, în condițiile art.98 din Constituție **interimatul funcției**. Interimatul se mai instituie şi în situațiile în care Preşedintele a fost suspendat, precum şi atunci când acesta se află în imposiblitate de a-si exercita atribuțiile. În primul caz, dacă prin referendum poporul nu a decis demiterea Preşedintelui, acesta îşi va relua atribuțiile. În cel de al doilea caz, când au încetat cauzele care l-au pus în imposibilitate de a-şi exercita funcțiile, el redobândeşte exercițiul lor. Dar dacă imposibilitatea devine definitivă, se declară vacanța funcției. Dacă funcția devine vacantă şi dacă Preşedintele este suspendat din funcție sau dacă se află în imposibilitate temporară de a-şi exercita atribuțiile, **interimatul se asigură, în ordine, de preşedintele Senatului sau de preşedintele Camerei Deputaților.** (art.98 alin.1 din Constituție).

Preşedintele interimar nu-şi pierde locul său în Camera din care face parte (al cărei preşedinte este), nu îndeplineşte funcția pe parcursul întregului mandat, ci numai până la definitivarea alegerilor şi, în sfârşit, nu îndeplineşte toate atribuțiile funcției de Preşedinte al României. Astfel, potrivit Constituției, nu pot fi exercitate funcțiile reglementate de art.88-90, adică adresarea de mesaje către Parlament, dizolvarea acestuia, şi organizarea referendumului. Preşedintele interimar răspunde din punct de vedere politic şi juridic, putând fi suspendat din funcție şi demis prin referendum. În caz de demitere se aplică regulile privind interimatul. (art.99).

Secțiunea III

Protecția mandatului Preşedintelui României. Răspunderea juridică şi politică

§I. Protecția mandatului Preşedintelui

Ocrotirea mandatului Preşedintelui se realizează atât prin stabilirea unor incompatibilități ale funcției prezidențiale cu alte funcții sau profesii, cât şi prin consacrarea imunității acestuia.

În privința **incompatibilității**, Constituția prevede că „în timpul mandatului, Preşedintele României nu poate fi membru al unui partid şi nu poate îndeplini o altă funcție publică sau privată" (art.84 alin.1).

Observăm că **prima incompatibilitate este de natură politică**, ea fiind impusă de rolul Preşedintelui de „mediator între puterile statului", puteri politice prin natura lor. Din punct de vedere formal (poate nu numai)[416], „depolitizarea" se realizează prin

---

[415] Faptul că în Constituție se vorbeşte de **„un nou** Preşedinte", ne conduce indubitabil la conluzia că cel ce şi-a dat demisia sau cel ce a fost demis, nu va putea candida în următoarele alegeri.

[416] Un punct de vedere cu totul pesimist întâlnim la prof. Tudor Drăganu care afirma referindu-se la art.84 (1) că „această dispoziție a Constituției a fost şi este să rămână literă

părăsirea partidului căruia îi aparţine, după alegerea sa ca Preşedinte. Sigur că nu se poate crea astfel convingerea că odată părăsit partidul care l-a propulsat la conducere va deveni total independent de ideologia şi influenţa acestuia. Bănuiala va plana în continuare, dar activitatea ulterioară o poate atenua puternic dacă este cazul. Regula incompatibilităţii amintite este înscrisă în Constituţie şi ea nu mai poate fi comentată. Dar ni se pare a fi – în mare parte – o dispoziţie formală, aşa cum s-a spus şi în Adunarea Constituantă, pentru că şi în cazul unei bune şi sincere intenţii din partea Preşedintelui (nou ales), tot nu se pot schimba dintr-o dată ideile, concepţiile şi credinţele politice de-o viaţă[417].

Cea de a doua incompatibilitate se referă la exercitarea oricărei alte funcţii publice sau private[418], incompatibilitate care apare cu totul necesară dacă avem în vedere volumul atribuţiilor prezidenţiale, importanţa lor, răspunderea care apasă pe umerii acestuia şi, de aici, necesitatea de a afecta întregul său timp atribuţiilor ce incumbă funcţiei supreme. De asemenea, exercitarea unor funcţii private nu poate fi admisă nici pentru faptul că implicaţiile economice, financiare, beneficiile ce ar realiza ar fi tot atât de multe motive de **suspiciune**, de neîncredere.

Ocrotirea funcţiei prezidenţiale, a celei mai înalte magistraturi din ţara noastră, **se realizează şi prin regulile ce statornicesc indemnizaţia şi celelalte drepturi băneşti ale Preşedintelui** care trebuie stabilite prin lege şi puse „sub semnul transparenţei".

Ocrotirea mandatului Preşedintelui se realizează, după cum arătam anterior, **şi prin consacrarea imunităţii** acestuia. Reglementarea de principiu ne este dată de **art.84 alin.2**, în care se statuează că „Preşedintele României se bucură de imunitate" şi că prevederile art.72 alin.1 referitoare la lipsa răspunderii se aplică în mod corespunzător[419]. În virtutea acestor prevederi, Preşedintele **nu răspunde din punct de vedere juridic pentru opiniile, actele sau faptele săvârşite în exerciţiul mandatului, nici pe perioada mandatului nici ulterior**. Este vorba de opinii, acte, fapte care au legătură cu atribuţiile prezidenţiale, făcând parte din prerogativele pe care le conferă funcţia sa. Deci, art.84 alin.2 instituie un regim juridic de ocrotire a funcţiei prezidenţiale, în măsură să o pună la adăpost de eventuale şicane, de găsirea unor

---

moartă", pentru că Preşedintele Republicii va fi în continuare îndrumătorul nevăzut al partidului din care provine (*op.cit.*, p.234).

[417] A se vedea, în acest sens Dezbaterile din Adunarea Constituantă din 17 aprilie 1991 (Monitorul Oficial al României, Partea a II-a, nr.11din 19 aprilie 1991, p.9-10).

[418] După cum se observă, această incompatibilitate este formulată în termeni mai stricţi decât cea care loveşte pe parlamentari (art.68 lit.b din Constituţie), cărora li se interzice numai ocuparea funcţiilor de autoritate, cu excepţia celei de membru al Guvernului.

[419] Şi în noua redactare, ca şi în cea veche, Constituţia face trimitere, în contextul reglementării imunităţii Preşedintelui României, doar la textele ce reglementează lipsa răspunderii deputaţilor şi senatorilor, nu şi la cele ce prevăd inviolabilităţile, în limita în care acestea au mai rămas după revizuire (Vezi supra, Titlul III, Cap. III, Secţiunea III, §II).

pretexte – folosindu-se de căile legale de recurs – pentru a împiedica exercitarea e normală. **Imunitatea instituită astfel** – spun unii autori – **are caracter absolut** – pri faptul că Preşedintele nu răspunde din punct de vedere politic, civil etc. pentru modul în care îşi exercită atribuţiile – şi **permanent**[420] – Preşedintele neputând fi tras la răspundere pentru astfel de fapte nici după expirarea mandatului.

În legătură cu caracterul absolut al imunităţii se ridică totuşi o întrebare: imunitatea priveşte doar faptele şi actele săvârşite în exercitarea funcţiilor prezidenţiale sau orice faptă a acestuia? La noi s-au exprimat ambele puncte de vedere[421]. În literatura

---

[420] Dacă ar fi altfel, ar însemna că, sub pretextul existenţei responsabilităţii civile sau penale, deciziile sale ar putea forma obiect de contestare judiciară. Acest lucru nu ar avea drept rezultat decât imposibilitatea practică a îndeplinirii mandatului de preşedinte al ţării. Este motivul pentru care cele mai multe constituţii moderne instituie regula potrivit căreia preşedintele nu răspunde pentru faptele şi actele înfăptuite în exercitarea funcţiei. (Exemplu: Constituţia Greciei în art.49, a Islandei în art.11, a Irlandei în art.13 punctul 8, a Italiei în art.90 şi a Bulgariei în art.103).

(Vezi M. **Constantinescu** ş.a., *Constituţia României – comentată şi adnotată*, p.193)

De reţinut că există şi constituţii care nuanţează regulile privind imunitatea preşedintelui. Astfel, de exemplu, în alin.1 al art.133 din Constituţia Portugaliei (din 2 aprilie 1976) se prevede că „Preşedintele Republicii răspunde pentru crimele pe care le comite în exercitarea funcţiilor, în faţa Tribunalului Suprem de Justiţie". Dar în alin.4 se statuează că „Preşedintele Republicii răspunde pentru crimele pe care le comite în afara funcţiilor sale în faţa tribunalelor ordinare după terminarea mandatului său".

[421] Comentând vechile prevederi ale art. 84 din Constituţia României, F. Vasilescu arăta: „unii autori consideră că pentru faptele comise **în afara** îndeplinirii funcţiilor prezidenţiale, şeful statului francez poate fi socotit răspunzător, în condiţiile dreptului comun". „În sistemul nostru, însă, imunitatea este nelimitată şi poate fi ridicată doar în cazurile arătate de Constituţie". S-ar părea astfel că autorul citat acceptă ideea că imunitatea Preşedintelui se întinde şi asupra faptelor exterioare funcţiei. (Vezi *Constituţia României – comentată şi adnotată*, p.193, subsol nr.1). Adoptând o poziţie asemănătoare, profesorul **Tudor Drăganu face o distincţie între lipsa răspunderii Preşedintelui României şi inviolabilitatea acestuia**. În acest sens el nota: „**Întrucât iresponsabilitatea nu-l protejează pe Preşedintele României decât pentru actele juridice şi operaţiile materiale-tehnice săvârşite în exercitarea mandatului primit de la alegători, consecinţa este că pentru orice alte fapte săvârşite** în timpul mandatului, dar în afara atribuţiilor ce-i revin în temeiul acestuia, Preşedintele **se bucură numai de inviolabilitate**. Ca atare, spre deosebire de situaţiile de iresponsabilitate, care-l protejează pe Preşedinte şi după ce mandatul a încetat, în cazul faptelor săvârşite de el în timpul mandatului, dar în afara exercitării acestuia, imunitatea, prevăzută de art.84 (2) al Constituţiei, nu este o piedică pentru ca, **după încetarea mandatului său**, să fie percheziţionat, reţinut, arestat sau trimis în judecată penală ori contravenţională, conform regulilor dreptului comun". (s.n.) (T. **Drăganu**, *op. cit.*, vol. II, p.302).

Observăm că se face o interpretare extensivă a art.84 (2) din Constituţie, în sensul că acesta nu ne trimite numai la fostul art.70 ci şi la fostul art.69 din Constituţie.

Un alt punct de vedere este al profesorului I. Deleanu, care face o distincţie între faptele săvârşite în exercitarea funcţiei şi cele exterioare ei, susţinând că în cazul celor din urmă „Preşedintele răspunde juridic potrivit regulilor dreptului comun" (*op. cit.*, vol. II, pag. 216).

din Franţa, la fel[422].

Având în vedere faptul că art. 84 din Constituţie ne trimite la art.72 alin.1 care se referă doar la „voturile sau opiniile politice exprimate **în exercitarea mandatului**" (s.n.), concluzia logică ar fi aceea a circumscrierii neresponsabilităţii Preşedintelui doar la astfel de fapte care au legătură cu atribuţiile prezidenţiale. Şi totuşi **calitatea** de ales – ca şi cea a parlamentarilor – impune ocrotirea Preşedintelui, cel puţin tot atât cât se realizează pentru aceştia[423], chiar dacă art.84 nu face trimitere şi la art.72 alin.2, în care se prevede, printre altele, că deputaţii şi senatorii nu pot fi percheziţionaţi, reţinuţi sau arestaţi fără încuviinţarea Camerei din care fac parte, după ascultarea lor.

§II. Răspunderea politică şi juridică a Preşedintelui României

1. Pentru că **neresponsabilitatea politică şi juridică a Preşedintelui României pentru faptele sau actele săvârşite în exercitarea funcţiei constituie regula**, excepţiile sunt prevăzute expres, însoţite în general de detalii procedurale pentru ca instituţiile juridice respective să nu poată fi deturnate de la scopul pentru care au fost create. Astfel, două „cazuri" de răspundere a acestuia întâlnim în Constituţie: 1)demiterea şi 2) punerea sub acuzare pentru înaltă trădare .

O observaţie se impune mai întâi cu privire la răspunderea faţă de popor, care constă doar în faptul că Preşedintele nu va mai fi reales[424]. Nu este reglementată în Constituţie, dar nici nu este necesar. Acest drept al poporului de a-şi controla şi

---

[422] Vezi, de exemplu, P.**Pactet**, *Institutions politiques. Droit constitutionnel*, 11ème édition, MASON, Paris, 1992, p.384. În acest sens el spune că „actele delictuale sau cele provocatoare de prejudicii comise de Preşedinte în afara exercitării funcţiilor **ar trebui să dea naştere unei responsabilităţi penale sau civile apreciate în condiţiile dreptului comun**, dar în fapt nu este decît o ipoteză de şcoală" (s.n.).

[423] Există constituţii care stabilesc astfel de reguli încât se creează un „gen" de inviolabilitate a Preşedintelui. Astfel, de exemplu, în Constituţia Greciei se prevede că **urmărirea penală este suspendată** până la expirarea mandatului prezidenţial (art.49 alin.1 teza a II-a), regulă existentă şi în Constituţia Portugaliei (art.133 alin. 3).

[424] Preşedintele se expune veto-ului corpului electoral, cu ocazia candidaturii pentru un nou mandat. Nu este o sancţiune „fermă" dar poate fi – şi este – un vot de blam la adresa politicii sale. Dacă este prevăzută în Constituţie – ca în ţara noastră, de pildă – posibilitatea a două mandate, şi după expirarea primului, Preşedintele nu este reales, refuzul alegătorilor are caracterul unei sancţiuni. În acest sens C. Leclercq arată că „nerealegerea lui Giscard d'Estaing în 1981 a sancţionat responsabilitatea preşedintelui pe care francezii îl aleseseră în 1974" (*op. cit.*, p.607). Veto-ul popular se mai poate exprima şi cu ocazia referendum-ului. Astfel, dacă Preşedintele iniţiază o lege de revizuire a Constituţiei, potrivit art.150, iar poporul nu o aprobă prin referendum (art.151 alin.3), manifestarea voinţei populare poate să semnifice şi acordarea unei note de „rea purtare" acestuia.

sancționa aleșii, nu este contestat de nimeni. Nu este necesar, și totuși au fost și mai există constituții care prevăd responsabilitatea președintelui față de popor[425].

2. În ceea ce privește **demiterea** Președintelui trebuie precizat că unii autori o tratează ca pe „o formă de răspundere politică"[426], pe când alții fac afirmația categorică: „**pe plan politic se poate vorbi de imunitate completă a Președintelui**, constând în faptul că el nu răspunde în principiu, pentru modul în care își exercită atribuțiile ce îi revin în funcția pe care o ocupă"[427](s.n.). Situându-ne alături de cei care admit răspunderea politică, simțim nevoia să nuanțăm puțin poziția noastră – **Nu se poate vorbi de imunitatea completă a Președintelui pe plan politic, dar nici de caracterul exclusiv politic al răspunderii reglementate de art.95 din Constituție.** Această a doua afirmație poate fi susținută printr-o coroborare a art.95 cu art.80, pe de o parte, și a acestora cu cele ce instituie **obligații** pentru stat vis-à-vis de cetățenii lor, pe de altă parte.

Mai întâi trebuie relevat faptul că Președintele poate fi demis, potrivit art.95, numai în urma suspendării din funcție de către Parlament pentru fapte grave prin care încalcă prevederile Constituției. Prin noțiunea de „fapte" trebuie să se înțeleagă în acest context nu numai eventualele fapte materiale juridice și operațiile tehnico-materiale săvârșite de Președinte, ci și actele juridice și politice emise de acesta în exercițiul funcției sale, *y compris* actele contrasemnate de primul-ministru[428]. Gravitatea faptelor la care face referire art.95 nu este atât de mare precum în situația prevăzută de art.96 care reglementează punerea sub acuzație a Președintelui pentru înaltă trădare. S-a spus și s-a argumentat că astfel de fapte „nu antrenează efecte juridice, în sensul că nu determină modificarea unor raporturi de drept constituțional între Președinte și alte persoane sau organe ale statului"[429](s.n.). S-au dat exemple făcându-se apel la norme supletive, care lasă la aprecierea Președintelui exercitarea unor prerogative, ca cele privind consultarea unor partide – în cazurile când legea fundamentală o indică – acordarea unor titluri, a unor grade superioare militarilor etc. De asemenea, s-a vorbit de aprecierea greșită a importanței unor probleme pentru națiune, precum și de exercitarea necorespunzătoare a atribuțiilor înscrise în art.80.

După părerea noastră, **„efectele juridice" ale încălcării unor prevederi constituționale**, chiar dacă nu sunt efecte directe, reies însă din interpretarea normelor privind demiterea în lumina celor ce prevăd sarcinile statului și, îndeosebi, în lumina

---

[425] Astfel, de exemplu, în art.5 al Constituției franceze de la 1852 se prevedea că „Președintele Republicii este responsabil în fața poporului francez, la care are dreptul de a face întotdeauna apel" (vezi C. **Leclercq**, *op. cit.*, p. 608)

[426] Vezi I. **Deleanu**, *op. cit.*, vol. II, p.216.

[427] Vezi Bucur Florin **Vasilescu**, în *Constituția României – comentată și adnotată*, p.192. Totuși, comentând art.95, același autor precizează că acesta instituie o excepție de la principiul imunității „complete" a Președintelui României (*op. cit.*, p.214-216).

[428] Vezi Tudor **Drăganu**, *op. cit.*, Vol.II, p.161.

[429] Vezi Bucur Florin **Vasilescu**, în *Constituția României – comentată*, p.214.

funcţiei de reprezentare a Preşedintelui. Dacă reprezintă statul pe plan extern şi pe plan intern, el răspunde, alături de celelalte autorităţi, pentru realizarea scopurilor lui (ale statului) înscrise în Constituţie – **„Încălcarea prevederilor Constituţiei", la care se referă art.95, are consecinţe juridice.** În acest caz, Parlamentul nu are numai posibilitatea, ci şi **datoria** constituţională de a decide suspendarea din funcţie a Preşedintelui.

Având în vedere importanţa acestei instituţii, Constituţia stabileşte reguli precise cu privire la demitere, reguli ce sunt completate prin Regulamentul şedinţelor comune ale Camerei Deputaţilor şi Senatului (art.66 – 68)[430].

Prima etapă a procesului demiterii o constituie **suspendarea din funcţie a Preşedintelui**, atribuţie conferită Parlamentului. Suspendarea apare astfel ca o procedură obligatorie a demiterii acestuia de către alegătorii săi, singurii în drept să decidă asupra mandatului. Preşedintele nu răspunde în faţa Parlamentului – situaţie existentă în regimurile parlamentare – ci în faţa poporului care l-a ales, fapt ce reiese clar în lumina „puterii" acestuia de a infirma, prin referendum, suspendarea din funcţie şi, deci, de a hotărî continuarea sau încetarea mandatului.

Pentru a se ajunge la supendarea din funcţie, Preşedintele trebuie să fi săvârşit fapte grave prin care a încălcat Constituţia. Faptele grave la care se referă Constituţia pot să constea fie din acţiuni, fie din omisiuni. În lipsa oricărui criteriu orientativ dat de Constituţie – preciza profesorul Tudor Drăganu[431] – **„Parlamentul dobândeşte o putere discreţionară** în a decide dacă faptele imputate Preşedintelui Republicii sunt sau nu atât de grave încât să justifice suspendarea lui din funcţie"(s.n.). Numai că această „putere", dacă este exercitată abuziv, poate fi amendată de popor. Deci, cel care apreciază în ultimă instanţă gravitatea faptelor este poporul, „aprecierea" autorităţii legiuitoare putând fi infirmată. Ni se pare, mai degrabă, că neexercitarea atribuţiilor de control ale Parlamentului asupra Preşedintelui României şi, eventual, faptul de a nu-l suspenda atunci când este cazul constituie un pericol mai mare pentru societate, pentru că poporul, oricâte fapte ar avea de imputat acestuia, fără suspendare, nu-l poate demite.

Din punct de vedere al procedurii, Constituţia şi Regulamentul şedinţelor comune prevăd mai multe **condiţii,** orientate în direcţia eficacităţii instituţiei şi apărării ei împotriva deturnării normelor juridice de la scopul adoptării lor. Astfel: a) Propunerea trebuie să vină de la cel puţin o treime din numărul parlamentarilor (fără a se indica vreo proporţie obligatorie între numărul deputaţilor şi cel al senatorilor); b) Birourile parmanente trebuie să comunice neîntârziat[432] Preşedintelui această propunere; c)

---

[430] Publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.34 din 4 martie 1992. Acest Regulament a fost modificat prin hotărârea Camerei Deputaţilor şi Senatului nr.13 din 29 iunie 1995, publicată în Monitorul Oficial al României, nr.136 din 30 iunie 1995.

[431] Vezi Tudor **Drăganu**, *op. cit.*, vol. II, p.161.

[432] Formulare „vagă", întâlnită şi în Constituţie şi în regulamentul şedinţelor comune, ce trebuie interpretată în sensul efectuării comunicării înainte de începerea dezbaterilor.

Preşedintele Camerei care conduce şedinţa trebuie să consulte parlamentarii asupra faptului dacă este necesară constituirea unei comisii de anchetă; d) Dacă s-a decis că nu este necesară formarea unei asemenea comisii, trebuie să se trimită de îndată propunerea de suspendare la Curtea Constituţională în vederea „avizului"[433] prevăzut de art.146 lit. h din Constituţie; e) Dacă s-a instituit o comisie de anchetă, raportul ei se trimite Curţii Constituţionale; f) Odată primit „răspunsul" Curţii, în 24 de ore Camerele se întrunesc în şedinţă comună; g) Preşedintele trebuie invitat la dezbateri, dându-i-se cuvântul ori de cîte ori îl solicită, regulă ce nu poate fi interpretată în sensul obligativităţii prezenţei lui; h) Hotărârea de suspendare trebuie aprobată cu votul majorităţii parlamentarilor; i) Trebuie organizat referendum în termen de 30 de zile de la aprobare pentru demiterea Preşedintelui.

Dacă propunerea de suspendare este aprobată, mandatul se întrerupe până la data referendum-ului. În această perioadă se recurge la **interimat**. Preşedintele nefiind încă demis, îşi păstrează imunitatea până la data la care Curtea Constituţională confirmă rezultatele referendumului. În cazul în care poporul infirmă suspendarea, Preşedintele îşi reia exerciţiul atribuţiilor. Dacă se confirmă suspendarea, Preşedintele este demis şi se organizează alegeri în termen de trei luni de la data la care a intervenit vacanţa funcţiei.

3. **În ceea ce priveşte punerea sub acuzare a Preşedintelui României pentru înaltă trădare**[434], caracterul juridic al răspunderii nu poate şi nu este pus sub semnul întrebării de nimeni. Dar nici consecinţele sale politice nu pot fi negate sau minimalizate.

Condiţiile de formă şi de fond ale punerii sub acuzare sunt prevăzute în Constituţie şi în Regulamentul şedinţelor comune, care, pe baza Constituţiei şi în conformitate cu spiritul ei, completează regulile procedurale ale acesteia.

După cum am văzut, art.96 stabileşte o excepţie de la regula neresponsabilităţii Preşedintelui, statuînd condiţiile în care Parlamentul poate ridica imunitatea acestuia şi poate hotărî punerea sa sub acuzare pentru înaltă trădare.

Mai întâi **o precizare: Constituţia nu defineşte această faptă**, nu ne oferă nici un indiciu de determinare a ei, situaţie întâlnită frecvent şi în alte constituţii[435]. Un lucru este cert, fiind confirmat în literatura de specialitate: „înalta trădare" prevăzută în Constituţie, ca faptă atât de gravă încât atrage condamnarea Preşedintelui de către Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie şi demiterea lui de drept la data când hotărârea rămâne

---

[433] Trimiterea propunerii de suspendare la Curtea Constituţională este obligatorie, după cum şi exprimarea punctului de vedere al acesteia constituie o obligaţie. Dar, avizul Curţii este „consultativ", Parlamentul nefiind obligat a acţiona în conformitate cu punctul de vedere al acesteia.

[434] Unii autori au calificat această faptă ca **„o infracţiune cu un caracter politic şi un conţinut variabil"** (**J.Gicquel**), iar alţii au afirmat că **înalta trădare se situează la graniţa dintre politică şi drept** (**M.Duverger**), subliniind astfel dublul ei caracter: juridic şi politic.

[435] Vezi, de exemplu, Constituţia Franţei (art.68 alin.1), a Italiei (art.90), a Greciei (art.49), a Bulgariei (art.103), a Finlandei (art.47) etc.

definitivă, nu se confundă cu infracţiunea de trădare, întâlnită în toate codurile penale[436]. În aceste condiţii, se pune întrebarea cum poate aprecia Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie ca penală o faptă care nu este prevăzută de Codul penal[437] şi, mai apoi, ce condamnare (în ce limite) poate pronunţa. De asemenea, dacă faptele imputabile nu sunt neapărat de natură penală şi nu neapărat de natură juridică, cum pot senatorii şi deputaţii „să le încadreze juridic", aşa cum se cere în art.60 din Regulamentul şedinţelor comune? În sfârşit, condamnând nişte fapte care nu sunt infracţiuni potrivit legii noastre penale, Curtea nu încalcă cele două principii fundamentale ale dreptului penal, referitoare la legalitatea incriminării şi la legalitatea pedepsei? Nu sunt singurele întrebări, de altfel, pe care le ridică caracterul sumar al reglementărilor constituţionale din acest domeniu.

Din vechiul art.84 alin.3, nu aflam nici cui aparţine iniţiativa punerii sub acuzare, lacună acoperită în parte de art.60 din Regulamentul şedinţelor comune, şi nici dacă trebuie sau nu suspendat Preşedintele după punerea sa sub acuzare, lacună mai gravă, cu consecinţe importante pe planul legalităţii unei eventuale măsuri de acest gen luată de Parlament în lipsa unei reglementări exprese. Înlăturând aceste lacune, noul text – cuprins acum în art.96 – prevede, pe de o parte, că această iniţiativă aparţine majorităţii deputaţilor şi senatorilor şi, pe de altă parte, apreciază că Preşedintele României este suspendat de la data punerii sub acuzare şi până la data demiterii.

În sfârşit, şi o altă întrebare este posibilă, şi anume: dacă în literatura franceză s-a vorbit de posibilitatea Înaltei Curţi de Justiţie de a pronunţa „o sancţiune pur politică", adică revocarea, la noi Curtea Supremă ar putea proceda la fel? Răspunsul negativ ni se pare exact, pentru că „o hotărâre de condamnare", aşa cum este prevăzută în art.96 alin.4, este întotdeauna de natură juridică şi, mai precis, de drept penal. Este faptul pentru care viitorul Cod penal va trebui să cuprindă descrierea acestei infracţiuni – înaltă trădare – şi pedeapsa ce i se poate aplica.

Procedura privind punerea sub acuzare cuprinde următoarele faze: 1) Propunerea de punere sub acuzare, care, potrivit art.96 alin.2, poate fi iniţiată de majoritatea deputaţilor şi senatorilor[438]; 2) Informarea neîntârziată a Preşedintelui

---

[436] **„Ce este înalta trădare?"**, se întreabă Aristide **Moreau. Şi tot el răspunde:** „Orice vină politică grea, fie un delict, fie o crimă definită de Codul penal, este susceptibilă să o constituie. Dar înalta trădare poate fi constituită, de asemenea, de fapte pe care nici o lege nu le califică drept infracţiuni penale. Altfel spus, înalta trădare a şefului statului nu trebuie să se aprecieze numai în termeni de drept penal, pentru că încriminarea are un caracter politic, a cărei sancţiune poate fi pur politică: revocarea pronunţată de Înalta Curte de Justiţie" (Cf. Claude **Leclercq**, *op.cit.*, p.218).

[437] Să nu uităm că unul din principiile fundamentale ale dreptului penal este *nullum crimen sine lege.*

[438] Cererea lor trebuie să cuprindă descrierea faptelor care îi sunt imputate Preşedintelui României şi încadrarea lor juridică (art.60 teza a doua din Regulamentul şedinţelor comune).

privind cererea de punere sub acuzare; 3) Convocarea şedinţei comune, informare parlamentarilor privind cererea de punere sub acuzare şi constituirea unei comisii d anchetă; 4) Convocarea unei şedinţe pentru dezbaterea raportului comisiei; 5) Votare hotărârii privind punerea sub acuzare[439], cu un cvorum de două treimi din număr deputaţilor şi senatorilor; 6) Solicitarea procurorului general de la Parchetul de pe lâng Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie de a sesiza Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie; 7 Judecarea cauzei şi pronunţarea hotărârii de condamnare[440] şi 8) Demitere Preşedintelui României, care are loc de drept la data rămânerii definitive a hotărârii.

Dacă în privinţa „descrierii faptelor" nu există nici o dificultate, în privinţa „încadrăr juridice" se poate vorbi de „o imposibilitate", dacă avem în vedere faptul că actualul Cod penal n prevede această infracţiune, „înalta trădare".

[439] În această situaţie Parlamentul acţionează în calitate de Cameră de punere su acuzare, iar Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie, ca primă şi ultimă instanţă de judecată (Vezi Tud **Drăganu**, *op.cit.* (Tratat), vol. II, p.303)

Prin această procedură s-a urmărit consacrarea unei instituţii asemănătoare cu ce cunoscută atât în dreptul englez cât şi în cel american, sub denumirea de „impeachement", cadrul căreia prima Cameră (respectiv Camera Comunelor sau Camera Reprezentanţilo învesteşte pe cea de a doua (Camera Lorzilor, după caz, Senatul) cu competenţa de a judeca p miniştri sau, în S.U.A., pe Preşedinte.

În literatura de specialitate de la noi s-au ridicat câteva probleme în legătură cu aceas procedură, printre care una referitoare la obligaţia procurorului general al Parchetului de pe lâng Curtea Supremă de Justiţie de a da curs solicitării Parlamentului privind trimiterea în judecată Preşedintelui României, iar alta privind dreptul fostei Curţii Supreme de Justiţie de a-l chema c martor în faţa instanţei judecătoreşti. Alăturându-ne punctului de vedere care consideră c Parchetul general nu are de ales în ce priveşte trimiterea dosarului la Înalta Curte de Casaţie Justiţie, subliniem faptul că, după părerea noastră, nimic nu împiedică această instanţă să retrimi dosarul la parchet pentru completarea cercetării. În privinţa celei de a doua probleme, profesor Tudor Drăganu arăta: „Întrucât dispoziţiile Constituţiei privitoare la imunitatea Preşedintel Republicii au caracter excepţional, ele sunt de strictă interpretare şi, prin urmare, nu su aplicabile unor situaţii pe care Constituţia nu le-a avut în vedere, cum este obligaţia cetăţenease de a fi martor ..." (*op.cit.*, p.304). Vezi şi I.**Vida**, *Puterea executivă şi administraţia public* Bucureşti, 1994, p.70 şi Antonie **Iorgovan**, *op.cit.*, p.414-430.

[440] În ţara noastră, competenţa de judecată aparţine în acest caz Înaltei Curţi de Casaţie Justiţie, spre deosebire de alte state unde competenţa este conferită unor instanţe speciale (precu în Franţa, unde competentă este Înalta Curte de Justiţie), sau Curţii Constituţionale (precum Croaţia şi Slovacia) sau Curţii Constituţionale „într-o compunere mixtă", judecătorilor de ai alăturându-li-se şi alţi membri. Astfel, de exemplu, potrivit art.135 alin.7 din Constituţia Italiei, caz de judecată a acuzării Preşedintelui Republicii, în afară de judecătorii obişnuiţi ai Curţi intervin de asemenea şaisprezece membri traşi la sorţi dintr-o listă de cetăţeni prezentând calităţi cerute pentru a fi aleşi senatori, pe care Parlamentul o întocmeşte din nouă în nouă ani, i conformitate cu modalităţile cerute pentru numirea judecătorilor ordinari".

Capitolul III

Atribuţiile Preşedintelui României şi actele emise în exercitarea lor

Secţiunea I

Cum poate fi abordată problema

Problema privind atribuţiile Preşedintelui României trebuie abordată prioritar în lumina principiului separaţiei şi colaborării puterilor în stat, necesitate ce rezultă din consultarea textelor constituţionale care le reglementează. Într-adevăr, o analiză, chiar sumară, a acestora ne relevă faptul că **cele mai multe atribuţii sunt exercitate prin colaborarea**[441] **Preşedintelui cu Parlamentul şi cu Guvernul**, precum aceea care priveşte mobilizarea parţială sau generală (art.92 alin.2 şi 3), cea referitoare la instituirea stării de asediu sau a stării de urgenţă (art.93), cea privind încheierea tratatelor internaţionale (art.91), cea privind remanierea Guvernului prin schimbarea structurii sau compoziţiei politice a acestuia (art.85 alin.3) etc. **Poate fi, apoi, o „colaborare" a Preşedintelui României doar cu Parlamentul**, aşa cum se realizează în procesul învestiturii Guvernului (art.103 şi 85 din Constituţie)[442] sau în domeniul organizării consultării poporului prin referendum (art.90). De asemenea, dizolvarea Parlamentului (art.89), suspendarea din funcţie a membrilor Guvernului pentru care s-a cerut urmărirea penală de către Parlament (art.109 alin.2) se realizează în aceleaşi condiţii. Alteori se realizează **o colaborare doar cu Guvernul**, precum cea de numire a unor miniştri în caz de remaniere guvernamentală sau de vacanţă a postului (art.85 alin.2)[443], cea de participare la şedinţele Guvernului (art.87), cea privind acreditarea şi rechemarea reprezentanţilor diplomatici sau schimbarea rangului misiunilor diplomatice (art.91 alin.2), cea privind iniţiativa revizuirii Constituţiei (art.150 alin.1) sau cele privind conferirea decoraţiilor, acordarea unor grade militare sau a graţierii individuale (art.94 lit a, b şi d). În sfârşit, alteori se realizează **o colaborare cu alte organe** decât Parlamentul şi Guvernul, precum Curtea de Conturi (potrivit art.94 lit.c şi 100 alin.1 din Constituţie şi al art.105 alin.1 din Legea nr.94/1992).

Raţiunea colaborării dintre Preşedintele României, Parlament şi Guvern în realizarea unor atribuţii prezidenţiale şi, indirect, a unor funcţii ale statului, trebuie căutată, în primul rând, în **importanţa domeniului de relaţii sociale în care acestea intervin**, relaţii vitale, de coordonarea cărora depind într-un fel sau altul toate celelalte. În al doilea rând, colaborarea poate apărea ca **o exigenţă a unor principii de natură politică, dar şi de natură etică.** Astfel, de exemplu, „recompensa" ce ia forma primirii unor decoraţii, titluri de onoare, avansări în grad etc. nu poate fi considerată ca „un fapt

---

[441] Astfel de atribuţii apar ca **rod** al efortului comun – a două sau trei categorii de autorităţi – în realizarea funcţiilor statului.

[442] Vezi infra, Secţiunea I, Capitolul II din Titlul IV.

[443] Facem abstracţie în context de necesitatea colaborării şi cu Parlamentul, în situaţia prevăzută de art.85 alin.3, text introdus în Constituţie cu ocazia revizuirii din 2003.

subiectiv", unul care depinde exclusiv de Preşedinte, ci ca rod al aprecierii unor (şi a unor) organe ce au în competenţa lor controlul sau coordonarea activităţii celor „premiaţi", „recompensaţi". În sfârşit, colaborarea trebuie anvizajată şi în lumina scopului pentru care ea a fost prevăzută de Constituţie, şi el strâns legat de importanţa sarcinilor ce incumbă statului în diverse domenii ale socialului. Dacă este vorba de decizii ce trebuiesc luate în exercitarea unor sarcini vitale, în jurul cărora graviteazâ toate celelalte, sau de realizarea cărora depinde soarta celorlalte, **răspunderea** nu trebuie să incumbe unui singur organ de stat. Or, în cazul în care o decizie este rodul colaborării mai multor autorităţi, fiecare din ele îşi asumă răspunderea proporţional cu **aportul** său. Dar, atenţie! În acest caz colaborarea şi „aportul" trebuiesc cât mai precis reglementate, pentru a se putea determina **cine** are o anume competenţă, cui incumbă sarcina X şi cine răspunde pentru decizia luată. Competenţele trebuiesc clar delimitate, pentru ca răspunderea să nu ia locul unei mingi de fotbal, ce e pasată de la o autoritate etatică la alta. Ar trebui astfel, pentru orice tip (gen) de activitate[444], să ştim pe ce masă putem plasa plăcuţa pe care scrie **„the buck stops here"**[445], pe cea a Preşedintelui, pe cea a Parlamentului sau pe cea a Guvernului?

Dacă atribuţiile Preşedintelui României trebuie abordate primordial în lumina colaborării autorităţilor publice în realizarea celor mai importante sarcini ale statului, subsidiar ele trebuie anvizajate ca expresie a poziţiei acestei instituţii înlăuntrul sistemului organelor de stat din ţara noastră. Este vorba de o dublă poziţie (sau o dublă calitate). Astfel, sarcini precum cele atribuite prin art.80 alin.2 – „Preşedintele veghează la respectarea Constituţiei", Preşedintele veghează la buna funcţionare a autorităţilor publice şi exercită funcţia de mediere între puterile statului[446] etc. – incumbă Preşedintelui, **în calitatea sa de „reprezentant al statului"** (sistem organizaţional politic ce realizează conducerea societăţii), de autoritate ce **se detaşează**, într-un anume fel, **de toate celelalte**, apărând ca mediator al lor. Alte sarcini, însă, revin Preşedintelui României în calitate de **organ care, alături de Guvern, formează**

---

[444] Ne referim la situaţia în care Constituţia prevede colaborarea Preşedintelui României cu Parlamentul şi Guvernul.

[445] „The buck stops here" – dolarul se opreşte aici.

Să ne amintim că preşedintele SUA Harry Truman îşi pusese pe birou o plăcuţă cu o astfel de inscripţie, făcând în felul acesta o aluzie subtilă la binecunoscuta expresie americană „to pass the buck" – a da dolarul (răspunderea) mai departe (Vezi Emil **Lungeanu**, *Dreptul la incoruptibilitate*, în „Revista Română de Drepturile Omului", nr.4/1994, p.27).

[446] Referindu-se la noţiunea de **„putere de arbitraj"**, utilizată de doctrina franceză, G. Burdeau spunea că aceasta a dat naştere la puternice dezbateri. Preşedinţii au uzat succesiv de competenţa lor şi acest fapt ne arată „că ei nu sunt arbitri, ci stăpâni. Fără îndoială, Preşedintele se poate situa «au dessus de la melée», este chiar condiţia necesară pentru ca el să-şi poată exercita funcţia de instrument al puterii de stat, dar este evident că ieşirea din lupta politică depinde de atitudinea sa. De altfel, guvernaţii înţeleg greu această abţinere: ei îl împing să se angajeze. În ciuda faptului că nu există domeniu care să-i fie rezervat, nu există chestiune sau materie care să-i fie interzise" (*op. cit.*, p.511).

autoritatea executivă, o autoritate **integrată** sistemului statal, sistem în care autorităţile se pot controla reciproc, funcţionând pe baza principiului separaţiei şi colaborării puterilor în stat. Astfel de sarcini sunt, de exemplu, cele privind convocarea Camerelor în sesiuni extraordinare (art.66 alin.2), promulgarea legilor (art.77 alin.1), cele prevăzute de art.107 alin.3 privind desemnarea unui membru al Guvernului ca prim ministru interimar etc.

Secţiunea II

Posibile clasificări

Atribuţiile preşedintelui de stat au fost clasificate după multiple criterii, făcându-se o deosebire între republicile parlamentare, cele prezidenţiale, cele prezidenţialiste[447] etc.

Dacă ne referim la cele comune republicilor semi-prezidenţiale şi celor semi-parlamentare[448], trebuie amintită mai întâi distincţia care s-a făcut între: 1) atribuţii exercitate de Preşedinte în calitate de titular al „puterii de arbitraj" şi 2) atribuţii exercitate de acesta în calitate de organ al executivului (un executiv bicefal, unde primul-ministru este „un actor politic important")[449]. O altă clasificare, parţial „detaşabilă" de cea amintită, este următoarea: 1) atribuţii ce presupun sau se realizează prin acte supuse contrasemnării şi 2) atribuţii ce se realizează prin acte ce nu trebuiesc supuse contrasemnării, pornindu-se de la ideea că marea majoritate a atribuţiilor se finalizează sau se obiectivează în acte juridice[450]. Altă clasificare, care se realizează după un criteriu asemănător celor precedente, este în: 1) Atribuţii în exercitarea unor puteri proprii şi 2) Atribuţii în exercitarea unor puteri partajate[451]. Un punct de vedere apropiat întâlnim şi la cei ce fac clasificarea în: 1)Atribuţii în exercitarea unor puteri

---

[447] Între republicile **prezidenţiale** şi cele **prezidenţialiste**, Olivier Duhamel face o deosebire netă. Astfel, plecând de la definirea **„regimului politic"** ca ansamblu de reglementări constituţionale referitoare la atribuirea şi revocarea puterilor şi a **„sistemului politic"** ca exercitare a puterii aşa cum rezultă din practica instituţională dominantă, arată că există „trei mari tipuri de regimuri" – parlamentar, semiprezidenţial şi prezidenţial – şi, respectiv, trei mari tipuri de sisteme: 1) guvernamentalist, unde o majoritate stabilă guvernează sub egida şefului său, primul ministru, 2) prezidenţialist, unde guvernarea stabilă se efectuează sub egida preşedintelui ales de popor şi 3) parlamentarist, unde guvernul instabil rezultă dintr-o condiţie care nu este desemnată de electori şi nu este dotată cu un lider incontestat (Vezi Olivier **Duhamel**, *Les démocraties*, Edition du Seuil, 1993, p.275-276).

[448] Distincţia dintre regimul semiprezidenţial şi regimul semi-parlamentar s-ar putea face după cum „balanţa puterii" înclină mai mult în favoarea preşedintelui republicii sau, din contră, în favoarea parlamentului.

[449] Vezi, de exemplu, G. **Burdeau**, *op. cit.*, p.511.

[450] Vezi, de exemplu, C. **Leclercq**, *op. cit.*, p.635.

[451] Vezi, de exemplu, P. **Pactet**, *op. cit.*, p.384 şi B. **Chantebout**, *op. cit.*, p.533 s.n. De amintit că se fac şi alte clasificări. De exemplu, P. Pactet face o distincţie – valabilă pentru sistemul constituţional francez – între: 1) atribuţii tradiţionale şi 2) atribuţii noi.

proprii şi 2) Atribuţii exercitate cu contrasemnătură. Pe primele le deosebesc după cum se exercită în raporturile preşedinte-parlament (dreptul de mesaj şi dreptul de dizolvare), preşedinte-guvern (prezidarea guvernului şi puterea de numire), preşedinte-naţiune (mesaje şi referendum) şi, în sfârşit, preşedinte şi justiţie, avându-se în vedere raporturile cu Consiliul Constituţional şi cu Consiliul Suprem al Magistraturii)[452]. Apoi, atribuţiile din a doua categorie sunt şi ele clasificate după aceleaşi criterii.

În sfârşit, o ultimă clasificare mai amintim, şi anume cea care stabileşte drept criteriu **obiectul** atribuţiilor, identificând (stabilind) următoarele categorii: 1) atribuţii politice, 2) atribuţii executive, 3)atribuţii sau competenţe diplomatice sau militare, 4) competenţe în materie constituţională şi 5) competenţe în materie juridică[453].

În ceea ce priveşte atribuţiile Preşedintelui României, am putea face mai întâi o distincţie între: 1) Atribuţiile reglementate de Constituţie şi 2) Atribuţii prevăzute de legi elaborate pe baza ei[454]. Referitor la primele, se impune observaţia că cele mai multe îşi află locul firesc în Capitolul II al Titlului III care reglementează instituţia prezidenţială, pe când altele sunt întâlnite, după caz, în capitolul referitor la Guvern (Cap.III), în cel referitor la autoritatea judecătorească (Cap.VI) – ambele din Titlul III („Autorităţile Publice") sau în alte titluri, precum cel ce reglementează Curtea Constituţională (Titlul V) sau cel ce stabileşte unele reguli privind integrarea europeană (Titlul VI).

În al doilea rând, am putea deosebi atribuţiile prevăzute de legi, de cele ce s-au creat pe calea practicii politice.

Un al treilea criteriu, mult mai important decât primele două, **ar fi acela care ne permite să detaşăm atribuţiile realizate de Preşedintele României în colaborare cu alte autorităţi** (atribuţii în exercitarea unor puteri partajate), **de cele pe care le realizează singur** (atribuţii în exercitarea unor puteri proprii), **precizând** că uneori legea prevede şi „alte colaborări", precum cele cu **partidele politice reprezentate în Parlament.**

În sfârşit, am sugera şi o **altă distincţie**, şi anume **între atribuţiile pe care Preşedintele României le exercită în calitate de reprezentant al statului şi cele ce-i aparţin în calitate de organ al puterii executive.**

---

[452] Vezi Charles **Debbasch**, Jacques **Bourdon**, Jean-Marie **Pontier**, Jean-Claude **Ricci**, *op. cit.*, p.689-717.

[453] Vezi P. **Pactet**, *op. cit.*, p.386 ş.u.

[454] Astfel, de exemplu, o serie de norme care stabilesc atribuţii ale Preşedintelui României întâlnim în Legea pentru organizarea judecătorească, nr.92/1992 (Monitorul Oficial nr.197 din 13 august 1992), în Legea privind organizarea şi funcţionarea Guvernului României şi a ministerelor, nr.90/2001 (Monitorul Oficial nr.164 din 2 aprilie 2001) şi în Legea privind organizarea şi funcţionarea Preşedinţiei României, nr.47/1994 (publicată în Monitorul Oficial nr.175 din 11 iulie 1994).

Secţiunea III

Atribuţii pe care Preşedintele României le exercită în colaborare cu alte autorităţi (atribuţii în exercitarea unor puteri partajate)

Pentru realizarea unor funcţii ale statului – precum cele de asigurare a ordinii interne şi de organizare a relaţiilor cu alte state – Constituţia a prevăzut atribuţii pe seama mai multor categorii de organe, implicând astfel autorităţi de natură diferită – legislativul şi executivul îndeosebi – în procesul înfăptuirii lor. Implicarea nu este însă egală. Uneori apare ca primă vioară autoritatea legiuitoare, alteori cea executivă, iar înlăuntrul acesteia, după caz, Preşedintele României sau Guvernul.

Referindu-ne la Preşedintele României, trebuie să detaşăm mai întâi atribuţiile pe care le exercită prin colaborare, de cele pe care le exercită singur. În cadrul primei categorii, vom face în continuare o distincţie după organele cu care se realizează colaborarea, după cum urmează: 1) Atribuţii ce se exercită în colaborare cu Parlamentul şi Guvernul; 2) Atribuţii ce se exercită în colaborare cu Parlamentul; 3) Atribuţii ce se exercită în colaborare cu Guvernul şi 4) Atribuţii ce se exercită în colaborare cu alte autorităţi sau şi cu alte structuri politice.

§I. Atribuţii ce se exercită în colaborare cu Parlamentul şi Guvernul

Potrivit art.91 alin.1 din Constituţie, „Preşedintele României încheie tratate internaţionale în numele României, **negociate de Guvern, şi le supune spre ratificare Parlamentului** într-un termen rezonabil. Celelalte tratate şi acorduri internaţionale se încheie, se aprobă sau se ratifică potrivit procedurii stabilite prin lege”[455].

Acest text ameliorat cu ocazia revizuirii Constituţiei face o distincţie între tratatele încheiate de Preşedintele României în numele statului şi celelalte tratate. Pentru prima categorie reţinem ceea ce ne interesează în acest context, şi anume faptul că încheierea acestor tratate se realizează prin colaborarea celor trei autorităţi – Preşedintele României, Parlamentul şi Guvernul. În legătură cu această colaborare, însă, trebuie să amintim şi trimiterea pe care art.100 alin.2 o face la art.91, prevăzând că decretele emise de Preşedintele României în exercitarea atribuţiilor sale reglementate de art.91 alin.1 şi 2 se contrasemnează de primul-ministru. De asemenea, o colaborare a celor trei autorităţi o presupune şi încheierea unor tratate ce fac parte din cea de a doua categorie amintită de noi – tratatele guvernamentale – şi anume cele prevăzute de art.19 din Legea tratatelor (nr.590/2003)[456].

În lumina art.91 alin.1, **valabilitatea tratatelor încheiate de Preşedinte este supusă următoarelor trei condiţii**[457]: a) Tratatele trebuie negociate în prealabil de

---

[455] Vezi supra, Titlul III, Cap. V, Secţiunea III, §5.

[456] Vezi Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.23 din 12 ianuarie 2004.

[457] Condiţiile de valabilitate ale tratatelor sunt deosebite de la un stat la altul, ratificarea aparţinând unor organe diferite. Astfel, de exemplu, în Elveţia, Adunarea Federală aprobă tratatele, iar Consiliul Federal le ratifică. În acest sens, profesorul J. F. **Aubert** preciza: „Când

Guvern, pe tot parcursul negocierilor Preşedintele urmând a fi informat despre stadiul în care acestea se găsesc, pentru a pregăti în timp util un proiect de tratat care să corespundă necesităţilor statului şi să fie în conformitate cu interesele lui; b) Tratatele, odată semnate, trebuie supuse ratificării, dacă potrivit Legii nr.590/2003 fac parte din categoria celor ce în mod obligatoriu trebuie ratificate[458] şi c) supunerea spre ratificare trebuie făcută „într-un termen rezonabil", aşa cum se prevede în art.91, după modificarea lui. Anterior revizuirii Constituţiei se stabilea un termen de 60 de zile de la semnare[459].

Alte atribuţii ale Preşedintelui care se realizează prin colaborarea sa cu Parlamentul şi Guvernul sunt cele pentru care în Constituţie se prevede aprobarea – anterioară ori ulterioară – a Parlamentului, „încuviinţarea" sau „încunoştiinţarea" acestuia cu privire la măsurile luate, precum şi obligaţia contrasemnării actelor emise în exercitarea acestor atribuţii, de către primul ministru.

Astfel, potrivit **art.92 alin.2**, **„Preşedintele României poate declara**, cu aprobarea prealabilă a Parlamentului, **mobilizarea parţială sau generală a forţelor armate"** (s.n.). **Aprobarea**, care nu schimbă natura juridică a actului şi nici regimul său juridic, **apare aici ca o condiţie de valabilitate a actului juridic**, importanţa măsurii şi gravitatea consecinţelor ei impunând asumarea răspunderii luării unei decizii în acest domeniu, nu numai de către Preşedinte, ci şi de către Parlament. Mai mult, prin contrasemnarea actului juridic, răspunderea este împărţită şi cu Guvernul. În cazuri excepţionale, Preşedintele României poate lua, totuşi, singur hotărârea mobilizării – cu condiţia, însă, a contrasemnării actului de către primul-ministru. Hotărârea trebuie supusă aprobării Parlamentului, în cel mult 5 zile de la adoptare.

Potrivit Constituţiei (art.65 alin.2 lit.c) şi Regulamentul şedinţelor comune ale Camerei Deputaţilor şi Senatului, declararea mobilizării generale sau parţiale o poate face şi Parlamentul, fapt pentru care exercitarea acestei atribuţii de către Preşedintele României ar putea interveni numai atunci când măsura trebuie urgent luată. Dăm o astfel

---

Adunarea Federală aprobă un tratat, ea nu obligă Consiliul Federal să-l ratifice, ci doar îl autorizează. Aprobarea nu este un mandat, ci o abilitare, care nu ridică Guvernului dreptul de a renunţa la tratat..." (*op. cit.*, p.480-481).

[458] Art.19 din Legea nr.590/2003 privind tratatele indică expres **care anume tratate** (sau acte internaţionale similare – pacte, acorduri etc.) **trebuie supuse ratificării.** Vezi supra, Titlul III, Cap. V, Secţ. III, §5.

[459] **Unii autori au considerat că „acest termen este de recomandare**, deoarece este de neconceput ca un tratat internaţional să devină caduc după expirarea acestuia, numai pentru faptul că n-ar mai putea fi ratificat în cele 60 de zile". **Alţi autori, afirmând că este normal ca termenul în cauză să fie respectat, au lăsat, totuşi, să se înţeleagă că uneori nu este posibil acest lucru** din motive neimputabile vreunui organ. Astfel, de exemplu, Tratatul de prietenie şi cooperare dintre România şi Uniunea Sovietică, semnat la 5 aprilie 1991, la Moscova, nu a mai fost supus ratificării Parlamentului deoarece devenise caduc, în principal pentru faptul că Uniunea Sovietică nu mai constituia subiect de drept internaţional (vezi Dan **Ciobanu** şi Victor **Duculescu**, *op. cit.*, p.157-158).

de interpretare textelor indicate, deoarece art.1 alin.3 din Regulamentul amintit vorbeşte de „**declararea** mobilizării" şi nu de **aprobarea** ei, ca măsură ce intră în competenţa Preşedintelui şi pe care acesta o poate lua numai în condiţiile strict prevăzute de Constituţie (art.92 alin.2).

Tot cu aprobarea Parlamentului, Preşedintele României poate institui, potrivit legii, starea de asediu sau starea de urgenţă[460], în întreaga ţară şi în unele

---

[460] **Starea de asediu şi starea de urgenţă** sunt măsuri excepţionale care se instituie în cazuri determinate de apariţia unor pericole grave la adresa ţării şi siguranţei naţionale sau a democraţiei constituţionale şi pentru prevenirea, limitarea şi înlăturarea urmărilor unor dezastre.

Starea de asediu reprezintă ansamblul de măsuri cu caracter politic, militar, economic şi social care se instituie în anumite zone sau pe întreg teritoriul ţării, în scopul creşterii capacităţii de apărare a ţării, în situaţia iminenţei unei acţiuni sau inacţiuni îndreptate împotriva suveranităţii, unităţii statului sau integrităţii teritoriale.

Starea de urgenţă reprezintă ansamblul de măsuri cu caracter politic, economic, social şi de ordine publică instituit în întreaga ţară sau în anumite zone ori în unele unităţi administrativ-teritoriale în următoarele situaţii: 1) existenţa unor ameninţări la adresa siguranţei naţionale sau democraţiei constituţionale, ceea ce face necesare apărarea instituţiilor statului de drept şi menţinerea sau reabilitarea stării de legalitate şi 2) iminenţa producerii ori producerea unor dezastre, ceea ce face necesare prevenirea, limitarea şi înlăturarea efectelor acestora.

Starea de urgenţă intervine în caz de pericol iminent ce rezultă din atentate grave la ordinea publică sau care au caracter de calamitate publică. Măsurile ce se instituie sunt încredinţate autorităţilor civile şi nu celor militare, ca în situaţia stării de asediu. Se permite, printre altele, consemnarea la domiciliu, interdicţia circulaţiei după anumite ore, interdicţia adunărilor publice etc. (Vezi Pierre **Avril**, Jean **Gicquel**, *Lexique. Droit constitutionnel*, PUF, Paris, 1986, p.52)

Pe durata stării de asediu şi a stării de urgenţă, proporţional cu gravitatea situaţiei ce a determinat instituirea acestora şi numai dacă este necesar, **poate fi restrâns exerciţiul unor drepturi sau libertăţi fundamentale**, în conformitate cu art.53 din Constituţie şi art.4 din Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr.1/1999, publicată în Monitorul Oficial nr.22 din 21 ianuarie 1999.

Atât în perioada stării de asediu cât şi în perioada stării de urgenţă, **guvernul dispune de o gamă de mijloace destinate**, pe de o parte, **la menţinerea continuităţii serviciilor publice şi**, pe de altă parte, **la prevenirea atingerilor ordinii publice**. Aşa cum spunea A. **Mestre**, „**urgenţa provoacă un fel de răsturnare a valorilor juridice**; ceea ce în timp normal ar fi fost ilegal, şi cu acest titlu anulat, de exemplu de un judecător administrativ, se va găsi, din contră, justificat şi validat" (Vezi André **Hauriou** şi Jean **Gicquel**, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, septième édition, 1980, p.1021).

În ceea ce priveşte reglementarea constituţională din ţara noastră, trebuie să reţinem faptul că, normele cuprinse în art.93 nu au fost detaliate printr-o lege organică până în ianuarie 1999 când, în urma „noii mineriade" s-a pus problema declanşării stării de urgenţă. În situaţia dată, două lucruri erau posibile: 1) Adoptarea unui decret prin care Preşedintele României să declare starea de urgenţă şi să instituie în acelaşi timp şi regulile necesare privind, mai ales, restrângerea exercitării unor drepturi sau 2) adoptarea unei ordonanţe de urgenţă care să instituie reguli în acest domeniu şi, imediat, a unui decret privind starea de urgenţă, care să se încadreze în

unităţi administrativ-teritoriale. În acest caz, actul trebuie, conform art.99 alin.2, contrasemnat de primul ministru[461], iar „încuviinţarea" măsurii adoptate trebuie solicitată în cel mult 5 zile de la luarea acesteia (**art.93 alin.1**). Dacă Parlamentul nu se află în sesiune, el se convoacă de drept în cel mult 48 de ore de la instituirea stării de asediu sau stării de urgenţă, şi funcţionează pe toată durata acestora (art.93 alin.2), chiar dacă depăşeşte durata mandatului.

Dacă uneori Constituţia condiţionează luarea unor măsuri sau adoptarea unor acte de obţinerea aprobării Parlamentului, alteori stabileşte obligaţia **încunoştiinţării** acestuia. Astfel, potrivit **art.92 alin.3**, în caz de agresiune armată îndreptată împotriva ţării, Preşedintele României **ia măsuri pentru respingerea agresiunii** şi le aduce neîntârziat la cunoştinţa Parlamentului, printr-un mesaj. Dacă Parlamentul nu se află în sesiune, el se convoacă de drept în 24 de ore de la declanşarea agresiunii. Această prerogativă a Preşedintelui trebuie, însă, interpretată în lumina art.65 alin.2 lit.d care stabileşte regula potrivit căreia Parlamentul (în şedinţă comună), este acela care declară starea de război.

Colaborarea celor trei autorităţi – Preşedinte, Parlament, Guvern – se poate realiza şi pe un alt teren, şi anume **în domeniul numirii în funcţii publice**. În temeiul art.94 lit.c, „Preşedintele României numeşte în funcţii publice în condiţiile prevăzute de lege", după caz, miniştri, judecători la Curtea Constituţională etc.. Uneori, în virtutea regulilor procedurale, pe acest teren se întîlnesc din nou **voinţele** celor „trei". Astfel, de

---

regulile constituţionale şi în cele prevăzute în ordonanţă. Dar, atât primul cât şi al doilea „procedeu" nu se înscriu în litera Constituţiei, ci cel mult în spiritul ei, pentru că, în primul caz se adoptă un act în lipsa unei reglementări pe care Parlamentul ar fi trebuit să o realizeze sub forma unei legi organice, iar în cel de al doilea guvernul adoptă o ordonanţă în domenii rezervate legilor organice. După cum reiese şi din cele detaliate mai sus, în 1999 s-a recurs la adoptarea unei ordonanţe de urgenţă.

[461] Cât priveşte **semnificaţia contrasemnării**, opiniile sunt variate. Cele exprimate în Franţa (G. **Burdeau**, P. **Pactet**, M. **Prélot**, J. **Boulouis**, J. **Gicquel** etc.) sunt determinate esenţialmente de raporturile diferite care au existat între Preşedinte şi primul-ministru în timpul celei de a V-a Republici. Distincţia este făcută îndeosebi între perioada 1958-1986 şi cea ulterioară anului 1986. În acest sens, C. Leclercq, referindu-se la perioada ce a urmat alegerilor din 16 martie 1986 (care au dus la crearea unei majorităţi în Parlament opuse aceleia ce reieşea din alegerile prezidenţiale), precizează că „de acum Guvernul va determina şi conduce politica naţiunii sub conducerea efectivă a primului-ministru" (*op. cit.*, p.611).

Deci, în considerarea acestor raporturi – preşedinte-prim ministru – s-a spus că faptul contrasemnării ar fi un mijloc tehnic prin care Preşedintele se asociază la activitatea Guvernului, că semnifică „transferul" unora din atribuţiile Preşedintelui către Guvern, că înseamnă „partajarea" exerciţiului unor atribuţii etc.

La noi, după cum reiese din cele relatate anterior, contrasemnarea unor acte semnifică „asocierea" unor organe la luarea unor decizii de mare importanţă pentru naţiune, colaborarea puterilor la realizarea funcţiilor statului.

Contrasemnarea este o condiţie de fond, fără de care actul nu este valid.

exemplu, dacă – **potrivit art.106 şi 107 alin.3** din Constituţie – primul ministru îşi prezintă demisia, fiind şeful echipei guvernamentale, va determina demisia întregului Guvern (art.110 alin.2). În acest caz, Preşedintele procedează la numirea unui prim ministru interimar, „până la formarea noului Guvern". Devin astfel aplicabile, conform art.110 alin.3, prevederile art.103. Or, acesta „ne trimite" din nou la Parlament, fără al cărui vot de încredere nu poate fi numit Guvernul[462] de către Preşedinte.

§II. Atribuţii ce se exercită în colaborare cu Parlamentul

De regulă, **colaborarea la realizarea funcţiei de învestitură a Guvernului are loc numai între Preşedintele României şi Parlament**[463], rolul esenţial revenind acestuia din urmă.

Astfel, **potrivit art.103 din Constituţie, coroborat cu art. 85**, procedura de învestitură se derulează în patru etape:1) Desemnarea candidatului pentru funcţia de prim ministru; 2) Solicitarea votului de încredere de către candidatul pentru funcţia de prim ministru; 3)acordarea votului de încredere de către Parlament şi 4) numirea Guvernului de către Preşedintele României.

1. **În prima etapă,** Preşedintele României se consultă cu partidul care are majoritatea absolută în Parlament şi, dacă o astfel de majoritate nu există, cu partidele reprezentate în Parlament, în vederea **desemnării unui candidat la funcţia de prim-ministru**[464]. Desemnarea de către Preşedintele României a candidatului respectiv are semnificaţia acordării unui mandat pentru întocmirea listei viitorului Guvern.

---

[462] Vezi şi art.85 din Constituţie.

Dacă primul ministru nu mai este în situaţia de a-şi exercita mandatul încredinţat pe baza votului de încredere acordat de Parlament, Guvernul este demis potrivit art.110 alin.2.

Având în vedere poziţia constituţională a primului minstru, în cazul în care acesta se află în una din situaţiile care, potrivit art.106, au ca efect încetarea funcţiei de membru al Guvernului, sau dacă este în imposibilitate de a-şi exercita atribuţiile, Preşedintele României va desemna un prim ministru interimar. Astfel, dacă motivul ce a determinat numirea primului ministru interimar este faptul că funcţia primului ministru titular a încetat, potrivit art.110 alin.2, Guvernul se consideră demis. Dacă Guvernul e demis, se procedează potrivit art.103.

Interimatul nu poate dura mai mult de 45 de zile (art.110 alin.2). În situaţia în care primul ministru se află în imposibilitate de a-şi exercita atribuţiile mai mult de 45 de zile, devin de asemenea aplicabile prevederile art.103, care se referă la procedura de învestitură. (Vezi D. **Ciobanu**, V. **Duculescu**, *op. cit.*, p. 77).

[463] Abstracţie făcând, în acest context, de rolul partidelor reprezentate în Parlament, ce sunt consultate de Preşedinte.

Cu privire la raportul dintre cele trei autorităţi în acest domeniu, M. Constantinescu şi A. Iorgovan arătau: „în cadrul raportului constituţional complex ce defineşte relaţia dintre Guvern, Parlament şi, respectiv, Preşedintele României, esenţială este relaţia cu Parlamentul" (Vezi *Constituţia României – comentată şi adnotată*, p.230).

[464] Aşa cum arăta profesorul Antonie **Iorgovan**, Comisia de redactare a proiectului de constituţie – influenţată şi de soluţia spaniolă – a schimbat optica faţă de Tezele publicate în

2. În acest scop, se organizează consultări politice între candidatul la funcția de prim-ministru și partidul sau coaliția de partide care au susținut desemnarea sa de către Președinte. Lista Guvernului și programul său de guvernare se elaborează în cadrul acestor consultări. Candidatul la funcția de prim ministru va cere – potrivit art.102 alin.2 –, în termen de 10 zile de la desemnare, votul de încredere al Parlamentului asupra programului și a întregii liste a Guvernului.

3. Votul de încredere se acordă de către cele două Camere, în ședință comună, în urma dezbaterii programului de guvernare și a listei Guvernului. Cvorumul cerut de Constituție în acest caz este jumătate plus unul din numărul total al membrilor Camerei Deputaților și Senatului[465].

4. Potrivit art.85 alin.1, Președintele României numește Guvernul pe baza votului de încredere acordat de Parlament.

În lumina celor arătate, **procedura de învestire are semnificația formării Guvernului ca expresie a voinței ambelor autorități** „implicate" în acest proces, **chiar dacă Președintele României nu poate refuza numirea acelui Guvern care a primit votul de încredere al Parlamentului**. Ea are drept consecință „stabilirea unui raport de drept constituțional complex între Guvern, pe de o parte, și Parlament sau Președintele României, pe de altă parte"[466]. În virtutea celui dintâi, Guvernul apare ca beneficiar al unui mandat de încredere care-i fundamentează juridic poziția sa față de Parlament, legitimând dreptul de inițiativă legislativă, dreptul de a participa la ședințele în plen, la unele ședințe ale comisiilor parlamentare etc., iar în virtutea celui de al doilea, Guvernul conlucrează cu Președintele în îndeplinirea unor atribuții specifice executivului.

Totuși, **în sistemul constituțional român, în cadrul acestui complex raport dintre Președinte, Parlament și Guvern, esențială pentru Guvern este relația cu Parlamentul**, ceea ce imprimă, pe planul regimului politic, o înclinare mai puternică a balanței în favoarea regimului parlamentar[467].

În categoria atribuțiilor Președintelui României care se realizează prin colaborarea cu Parlamentul este și cea privind dizolvarea acestuia, reglementată de **art.89** din Constituția României. Textul prevede o situație de excepție: Președintele poate să dizolve Parlamentul numai dacă acesta nu a acordat votul de încredere pentru

---

decembrie 1990, reținându-i Președintelui Republicii numai dreptul de a desemna un candidat pentru funcția de prim ministru –, „operațiune" pe care acesta o realizează în urma consultării partidului care are majoritatea absolută în Parlament ori, dacă nu există o asemenea majoritate, a partidelor reprezentate în Parlament. În aceste condiții, partidelor politice li se recunoaște calitatea de „subiecte în raporturile de drept public, mai exact în raporturile de drept constituțional ..." (*op.cit.*, p.470-471).

[465] În cazul neacordării votului de încredere, procedura de învestire reîncepe.

[466] Vezi M. **Constantinescu** și A. **Iorgovan**, în *Constituția României – comentată și adnotată*, p. 229-230.

[467] Vezi supra, Titlul IV, Capitolul I.

formarea Guvernului, în termen de 60 de zile de la prima solicitare şi după respingerea a cel puţin două solicitări de învestitură. Măsura aceasta – dizolvarea – este subordonată unor **condiţii**, prevăzute expres, şi anume: a) Consultarea, în prealabil, a preşedinţilor celor două Camere şi a liderilor grupurilor parlamentare; b) Eşec repetat (au fost respinse două solicitări de învestitură); c) Termenul de 60 zile de la prima solicitare; d) Se poate recurge la dizolvare numai o singură dată pe an şi e) Nu se poate recurge la dizolvare în ultimele şase luni ale mandatului prezidenţial şi nici în timpul stării de asediu sau a stării de urgenţă. Observăm astfel că instituţia dizolvării Parlamentului este astfel reglementată încât nu se lasă nicidecum loc abuzului executivului faţă de legislativ.

Tot în lumina raporturilor dintre Preşedintele României şi Parlament trebuie privită şi o altă atribuţie, şi anume cea privind iniţierea unui referendum[468]. În această privinţă, art. 90 din Constituţie prevede că Preşedintele României, **după consultarea Parlamentului**, poate cere poporului să-şi exprime, prin referendum, voinţa cu privire la probleme de interes naţional. Dacă coroborăm acest text cu cel din art.2 alin.1, care statuează că „suveranitatea aparţine poporului şi se exercită prin organe reprezentative şi prin referendum", putem ajunge la concluzia că Preşedintele României, în orice împrejurare şi cu privire la orice probleme „de interes naţional", poate organiza un referendum, fie cu privire la probleme ce urmează a fi reglementate juridiceşte (a îmbrăca forma unui act normativ), fie cu privire la „aplicarea" unor legi existente, la luarea unor măsuri pe baza legii. În acest caz, dacă s-a recurs la „votul popular", însuşi Parlamentul ar trebui să respecte voinţa astfel exprimată. În lumina prevederilor art.2 alin.1 ne apare, astfel, neconvingătoare opinia acelora ce susţin că „referendumul ar trebui să se refere **la alte probleme decât cele care sunt în mod expres date în competenţa puterii legislative** pentru că altfel s-ar ajunge la ştirbirea prerogativelor Parlamentului"[469]. Dar, dacă ne temem de „ştirbirea prerogativelor Parlamentului", în favoarea poporului, oare cum de nu ne temem de acest lucru în situaţia reglementărilor pe calea ordonanţelor de urgenţă, când ştirbirea de care vorbeam este în favoarea executivului? În cazul unor abuzuri ale Parlamentului – cum a fost situaţia în care a adoptat o lege prin care parlamentarii erau scutiţi de plata impozitului aferent indemnizaţiilor şi diurnelor lor – nu ar trebui să intervină Preşedintele României? Dacă acesta „veghează la respectarea Constituţiei" – potrivit art.80 alin.2 – nu trebuie să asigure şi egalitatea tuturor în faţa legii, deci şi egalitatea de tratament în privinţa stabilirii impozitelor? Şi dacă nu poate impune respectarea Constituţiei nici pe calea trimiterii legii la Curtea Constituţională, nici pe calea trimiterii

---

[468] Referendumul naţional constituie – potrivit art.1 al Legii nr.3/2000 – forma şi mijlocul de consultare directă şi de exprimare a voinţei suverane a poporului român cu privire la: a) revizuirea Constituţiei, b) demiterea Preşedintelui României şi c) probleme de interes naţional (Legea privind organizarea şi desfăşurarea referendumului este publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr.84 din 24 februarie 2000).

[469] Vezi D. **Ciobanu**, V. **Duculescu**, *op. cit.*, p. 156.

legii pentru reexaminare Parlamentului, nu este oare îndrituit sau chiar obligat să recurgă şi la calea referendumului pentru a rezolva o problemă de interes naţional?

Pentru noi rămâne posibilă o astfel de interpretare a textelor amintite - adoptarea unei legi pe cale referendară – chiar dacă reglementările cuprinse în Legea referendumului (nr.3/2000) ne-au infirmat punctul de vedere. Dar, desigur, o astfel de interpretare numai o nouă lege în acest domeniu ar putea-o face sau o adunare constituantă derivată care ar modifica, eventual, normele comentate de noi.

După cum reiese din art.90, Preşedintele se consultă cu Parlamentul[470], chiar dacă opinia acestuia nu-l poate obliga la o anume acţiune (sau abstenţiune), şi, de asemenea, se consultă „cu poporul, care poate, prin exprimarea voinţei sale, să se manifeste în direcţia dorită de Preşedinte, dar şi într-o direcţie contrară. Odată exprimată voinţa populară, proclamarea rezultatului referendumului naţional are loc în şedinţă comună a Camerelor, conform art.1 pct.23 din Regulamentul şedinţelor comune ale Camerei Deputaţilor şi Senatului, după ce Curtea Constituţională a confirmat rezultatele acestuia, aşa cum cere art.146 lit.i din Constituţie.

O altă atribuţie a Preşedintelui României care se exercită în colaborare cu Parlamentul este cea prevăzută de art.85 alin.3 din Constituţie, unde se prevede: „Dacă prin propunerea de remaniere se schimbă structura sau compoziţia politică a Guvernului, Preşedintele României va putea exercita atribuţia prevăzută la aliniatul 2 – adică de revocare sau numire a unui ministru – numai pe baza aprobării Parlamentului, acordată la propunerea primului ministru."

Este un text introdus în Constituţie prin Legea de revizuire care instituie o regulă ce putea fi dedusă printr-o interpretare sistematică a vechilor texte[471], dar care uneori s-a aplicat iar alteori a fost înfrântă cu ocazia remanierii unor guverne anterioare[472].

---

[470] Consultarea este categoric obligatorie, dar „propunerea", opinia exprimată de Parlament nu obligă pe Preşedinte.

În literatura de specialitate din Franţa se dau unele exemple de situaţii în care organele consultate au spus „nu", dar Preşedintele nu a ţinut cont de acest lucru. Astfel, se aminteşte, de exemplu, faptul că „decretul privind dizolvarea Parlamentului din 22 mai 1981 a fost semnat de preşedintele Mitterand în ciuda avizului contrar al preşedintelui Adunării Naţionale, J. Chaban-Delmas" (Vezi C. **Leclercq**, *op. cit.*, p.637).

[471] În vechiul text votul de încredere nu era prevăzut expres şi pentru cazul înlocuirii unuia sau unor miniştri, adică în situaţia în care se realizează o remaniere a Guvernului. Două interpretări erau posibile în acest caz: a) Fie că principiul înscris în alin.1 care statuează votul de încredere, guvernează şi reglementarea cuprinsă în alin.2, b) Fie că pentru miniştrii noi, numiţi de Preşedinte, în caz de remaniere guvernamentală, nu este necesară obţinerea votului Parlamentului. În caz că ar fi fost reţinută această a doua ipoteză, s-ar fi ajuns la situaţia în care, în cadrul aceluiaşi Guvern, unii miniştri se bucură de încrederea Parlamentului, pe când alţii nu.

[472] La remanierea Guvernului Năstase din martie 2004, care s-a făcut cu modificarea structurii şi componenţei Guvernului, s-a respectat procedura, acum înscrisă în Constituţie, în

În sfârşit, tot în lumina interrelaţiilor Preşedinte-Parlament, trebuie privită şi atribuţia Preşedintelui României de **a suspenda din funcţie pe membrii Guvernului.** Sigur, în acest caz Constituţia nu mai poate face referire nici la aprobare, nici la încuviinţare, nici la consultarea altor autorităţi, dar indirect această măsură este condiţionată (determinată) de activitatea de control a Parlamentului asupra Guvernului, mai precis de luarea măsurii privind urmărirea penală a membrilor Guvernului şi trimiterea lor în judecată. Dacă s-a cerut urmărirea penală de către Parlament[473], Preşedintele poate dispune suspendarea, iar dacă a fost trimis în judecată un membru al Guvernului, Preşedintele **este obligat** să-l suspende (art.109 alin.2).

§III. Atribuţii ce se exercită în colaborare cu Guvernul

În exercitarea unor atribuţii care – prin natura lor – ţin de sfera executivului, Preşedintele României cooperează cu Guvernul. Actele Preşedintelui prin care se finalizează astfel de atribuţii sunt emise numai la propunerea Guvernului sau după săvârşirea unor operaţiuni tehnico-materiale de către acesta. Astfel, Preşedintele României **acreditează sau recheamă reprezentanţii diplomatici ai României la propunerea Guvernului**, după cum numai la propunerea acestuia aprobă[474] înfiinţarea, desfiinţarea sau schimbarea rangului misiunilor diplomatice (art.91 alin.2). De asemenea, **la propunerea primului ministru, numeşte pe unii miniştri, în caz de remaniere guvernamentală sau de vacanţă a postului** (art.85 alin.2). Observăm că, în această ultimă situaţie, Preşedintele nu poate numi decât **unii** membri ai Guvernului şi nu Guvernul în întregul său.

În cazul în care un membru al Guvernului se află în una din situaţiile prevăzute de art.106, care duc la încetarea mandatului, Preşedintele României poate desemna un altul, la propunerea primului ministru, pentru o perioadă de cel mult 45 de zile, conform art.107 alin.3.

În ceea ce priveşte atribuţiile înscrise în art.94 lit.a, b şi d, contrasemnarea decretelor prezidenţiale **privind conferirea decoraţiilor şi titlurilor de onoare, acordarea gradelor de mareşal, de general şi de amiral, precum şi acordarea graţierilor individuale**[475] are valoarea unei „colaborări", unei achiesări, actele

---

art.85 alin.3 (Vezi Hotărârea Parlamentului României nr.5/2004, pentru aprobarea modificării structurii Guvernului, publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr.172 din 10 martie 2004).

[473] Facem abstracţie aici de posibilitatea Preşedintelui de a cere urmărirea penală a membrilor Guvernului, deoarece în acest caz suspendarea înfăptuită de Preşedinte este şi iniţiată de acesta, diminuîndu-se rolul Parlamentului în realizarea acestei atribuţii.

[474] „Aprobarea" prevăzută aici confirmă, din nou, dubla calitate a Preşedintelui României, de organ al „puterii" executive şi de reprezentant al statului.

[475] În practica politică de după evenimentele din decembrie 1989, cu ocazia „graţierii individuale" a mai multor persoane **deodată**, s-a vorbit de „deturnarea acestei instituţii constituţionale de la scopul instituirii ei" şi de imixtiunea „mascată" a preşedinţiei în treburile Parlamentului, singurul competent, potrivit fostului art.72 alin.3 lit.g, să acorde graţierea **colectivă** (prin lege organică).

respective apărând ca produs al acordului de voinţe dintre Preşedinte şi Guvern. **Contrasemnarea** autentifică, în felul acesta, semnarea actului de către Preşedinte, Guvernul asumându-şi răspunderea alături de acesta pentru decizia luată şi pentru efectele ei[476].

O altă atribuţie a Preşedintelui României care se realizează în colaborare cu Guvernul este cea privind **iniţiativa revizuirii Constituţiei**, în legătură cu care se prevede că Preşedintele poate iniţia revizuirea la propunerea Guvernului (art.150)[477]. Revizuirea, însă, ca proces care demarează cu iniţiativa şi se încheie cu aprobarea ei prin referendum, este una din puţinele instituţii care relevă atât colaborarea dintre autorităţile etatice, cât şi cea dintre autorităţi şi popor, singurul în drept să o aprobe, „să-i dea lumină verde".

În sfârşit, şi o altă atribuţie este realizată prin manifestarea de voinţă a celor două organe, şi anume **participarea Preşedintelui României la şedinţele Guvernului, „la cererea primului ministru"** (art.87 alin.1, teza a doua). Dacă la şedinţele în care se dezbat probleme de interes naţional, precum politica externă, apărarea ţării, şi asigurarea ordinii publice, Preşedintele are iniţiativa participării (putând deci să decidă dacă participă sau nu), la toate celelalte iniţiativa aparţine Guvernului. În cazul în care Preşedintele ar participa din proprie iniţiativă şi la celelalte, s-ar pune problema dacă acest fapt nu constituie „o încălcare a Constituţiei". În acest sens, în comentariul făcut pe marginea Constituţiei s-a exprimat opinia că „nu constituie o faptă **gravă** de încălcare a Constituţiei[478] (s.n.), nu este, deci, o faptă ce ar putea fi temei al aplicării prevederilor art.95 referitor la suspendare. Ea poate, însă, să semnifice o imixtiune a Preşedintelui în atribuţiile Guvernului, dacă ţinem cont şi de faptul că acesta prezidează şedinţele la care participă, având posibilitatea să influenţeze luarea deciziilor.

§IV. Atribuţii ce se exercită în colaborare cu alte autorităţi sau/şi cu alte structuri politice

Potrivit art.133 din Constituţie, Preşedintele României numeşte judecătorii şi procurorii, cu excepţia celor stagiari, **la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii**. La lucrările ce se desfăşoară în acest scop participă şi ministrul justiţiei,

---

[476] În literatura de specialitate din Franţa, subliniindu-se semnificaţia juridică şi politică a **contrasemnării** decretelor prezidenţiale, s-a precizat: „**Din punct de vedere juridic**, ea semnifică că Primul-ministru certifică autenticitatea actului, şi că îşi asumă responsabilitatea în faţa Parlamentului. **Din punct de vedere politic**, ea îi conferă o putere de negociere..... care poate fi o armă în mîinile unui prim-ministru susţinut în Adunarea naţională de o majoritate ostilă şefului de stat..." (Ch. **Debbasch**, J. **Bourdon**, J.M. **Pontier**, J.C. **Ricci**, *op. cit.*, p.755).

[477] **Iniţiativa mai aparţine**, potrivit acestui articol, **parlamentarilor** („cel puţin o pătrime din numărul deputaţilor şi senatorilor") **şi poporului** („cel puţin 500000 de cetăţeni cu drept de vot", provenind din jumătate din judeţele ţării, în fiecare judeţ înregistrându-se 20000 de semnături în sprijinul iniţiativei).

[478] Vezi F. **Vasilescu**, în *Constituţia României – comentată şi adnotată*, p. 214.

DREPT

fără a avea drept de vot. Sunt implicate, astfel, în acest proces nu numai Preşedintele şi Consiliul Superior al Magistraturii, ci şi Guvernul, prin ministrul justiţiei, care are mai mult un rol de „observator", neavând nici dreptul de a propune, nici dreptul de a numi judecători sau procurori.

Preşedintele României numeşte inclusiv pe judecătorii de la Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie[479], norma care prevedea numirea lor de către Camera Deputaţilor şi de Senat (fostul art.151 alin.2 din Constituţie), referindu-se doar la prima Curte Supremă de Justiţie, creată imediat după intrarea în vigoare a noii Constituţii. **Aceste numiri sunt făcute tot la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii**[480].

Dacă în situaţia numirii judecătorilor de la instanţele civile colaborarea Preşedintelui se realiza cu Consiliul Superior al Magistraturii, în situaţia numirii judecătorilor de la fosta Secţie jurisdicţională a Curţii de Conturi colaborarea se realizează cu Plenul Curţii de Conturi, în conformitate cu art.94 lit.c şi 99 alin.1 din Constituţie coroborate cu art.105 alin.1 din Legea nr.94/1992. După revizuire, însă, a fost desfiinţată Secţia jurisdicţională a Curţii de Conturi. În acest sens, în art.140 alin.1 din Constituţie se prevede: „În condiţiile legii organice, litigiile rezultate din activitatea Curţii de Conturi se soluţionează de instanţele judecătoreşti specializate".

Dacă cele mai multe atribuţii ale Preşedintelui României apar ca rod al colaborării autorităţilor statale – în proporţii diferite şi cu nuanţe diferite, gradul de implicare al celor ce colaborează cu Preşedintele fiind „dozat" în funcţie de importanţa „deciziilor" ce urmează a fi luate – **o parte din ele apar ca rod al colaborării Preşedintelui României cu partidele politice reprezentate în Parlament**[481]. O astfel de regulă este prevăzută, de exemplu, în legătură cu procedura de învestitură a Guvernului. Preşedintele are sarcina consultării cu partidul care are majoritatea absolută în Parlament şi, dacă nu există o asemenea majoritate, a partidelor reprezentate în Parlament, înainte de a desemna un candidat pentru funcţia de prim ministru (art.103 alin.1).

---

[479] Vechiul art.151 din Constituţie prevedea că „Noua Curte Supremă de Justiţie va fi numită, în condiţiile legii, de Camera Deputaţilor şi de Senat, în şedinţă comună, la propunerea Preşedintelui României...". Pe baza acestuia au fost aleşi judecătorii Curţii Supreme de Justiţie, instituită imediat după intrarea în vigoare a Constituţiei.

[480] Păstrându-se regula numirii judecătorilor – inclusiv de la Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie – de către Preşedintele României, în textul revizuit al Constituţiei se precizează: „Propunerile de numire, precum şi promovarea, transferarea şi sancţionarea judecătorilor sunt de competenţa Consiliului Superior al Magistraturii, în condiţiile legii organice" (art.125 alin.2).

[481] Modul în care Preşedintele României se consultă cu partidele politice cu această ocazie este – aşa cum sublinia prof. Antonie Iorgovan – o chestiune care ţine de practica vieţii politice, nefiind reglementată juridiceşte (Vezi *op. cit.*, vol. II, p. 471).

Secţiunea IV

Atribuţii pe care Preşedintele României le exercită singur (Atribuţii în exercitarea unor puteri proprii)

În lucrările de specialitate sunt analizate, ca astfel de atribuţii, cele prevăzute de art.80 alin.2 din Constituţie. Potrivit acestuia, **„Preşedintele României veghează la respectarea Constituţiei, şi la buna funcţionare a autorităţilor publice"**, exercitând, în acest scop, funcţia de mediere între autorităţile statului şi între stat şi societate. După cum observăm, **textul acesta nu condiţionează**[482] **nici într-un fel exercitarea acestor atribuţii,** fapt ce ne-ar putea conduce la concluzia că ele dau expresie unei funcţii etatice pe care numai Preşedintele României o realizează, concluzie ce poate fi amendată după părerea noastră. **La respectarea Constituţiei** nu **veghează** numai acesta, ci **toate autorităţile**, potrivit competenţei lor, şi în primul rând Curtea Constituţională şi instanţele judecătoreşti. Sigur, Curtea nu se poate autosesiza[483], dar odată sesizată ea îndeplineşte funcţia de apărare a supremaţiei Constituţiei, după cum la realizarea acesteia contribuie substanţial instanţele judecătoreşti, prima grijă a unui judecător fiind acea de verificare a constituţionalităţii legii ce urmează a fi aplicată. Preşedintele României nu este şi nu poate fi singurul „garant al Constituţiei". „Mijloacele practice de acţiune" care sunt considerate că „se află la dispoziţia sa" pentru a-şi putea îndeplini această misiune, nu sunt în realitate **numai** la îndemâna sa, ci şi a altor organe. Astfel, dreptul de a sesiza Curtea Constituţională pentru verificarea constituţionalităţii legilor aparţine şi preşedinţilor celor două Camere ale Parlamentului, şi Guvernului şi Curţii Supreme de Justiţie etc., deci nu numai Preşedintelui României. La fel, reexaminarea legii poate avea loc şi în urma unei decizii de neconstituţionalitate adoptate în situaţia sesizării Curţii Constituţionale de un alt organ decât Preşedintele României. În sfârşit, nici numirea judecătorilor de către acesta nu este singura competenţă având ca efect înfăptuirea cerinţelor statului de drept şi implicit respectarea Constituţiei.

Nu poate fi „garant al Constituţiei" **doar** Preşedintele şi pentru un alt motiv: el **însuşi răspunde pentru încălcarea acesteia** – e drept, în faţa poporului, a electoratului mai precis, care cu ocazia referendumului poate decide demiterea. Dar, pentru ca poporul să se poată pronunţa în acest sens, Parlamentul trebuie mai întâi, printr-o procedură care presupune „un control" al activităţii Preşedintelui, să decidă suspendarea

---

[482] Nu se prevede, deci, nici „aprobarea", nici „avizarea", nici „încunoştiinţarea" altui organ.

[483] **Principiul acesta a fost nesocotit de către Curtea Constituţională** cu ocazia adoptării deciziei Plenului privind obligativitatea deciziilor sale pronunţate în cadrul controlului de constituţionalitate. Privitor la acest fapt, cei ce au formulat o opinie separată la această decizie au arătat că precedentul creat prin posibilitatea emiterii, din oficiu, de decizii de interpretare a Constituţiei, obligatorii pentru autorităţile publice, poate avea consecinţe perturbatorii ale ordinii constituţionale, contrare rolului şi funcţiilor Curţii Constituţionale, în sistemul politic al ţării (Vezi Monitorul Oficial al României, nr. 16 din 26 ianuarie 1995, p.6.).

acestuia, „în cazul săvârşirii unor fapte grave prin care încalcă prevederile Constituţiei”[484]. În această situaţie, cel care apare ca „garant al Constituţiei”, observăm că este Parlamentul.

În sfârşit, să nu uităm că şi poporul este (ar trebui să fie) „garantul Constituţiei”[485], prin controlul pe care trebuie să-l exercite asupra funcţionării autorităţilor potrivit Constituţiei, prin dreptul şi îndatorirea fiecăruia de a nu mai alege pe cei ce încalcă legea fundamentală, prin dreptul la acţiune în caz de încălcare a drepturilor constituţionale etc.

Considerăm că nici în ceea ce priveşte **„buna funcţionare a autorităţilor publice” nu putem afirma că singurul garant este Preşedintele**, buna lor funcţionare fiind, îndeosebi, rezultanta controlului reciproc. Dacă Guvernul nu funcţionează potrivit Constituţiei, Parlamentul trebuie „să-l sancţioneze” utilizând toate mecanismele de control prevăzute de lege, de la întrebări şi interpelări adresate miniştrilor la moţiune de cenzură şi demitere a acestuia. Sau, dacă Guvernul adoptă hotărâri care încalcă prevederile Constituţiei sau ale legii, organul judecătoresc competent le poate anula, pe calea contenciosului administrativ. La fel, în cazul unor ordonanţe, Curtea Constituţională, efectuând controlul constituţionalităţii lor, poate pronunţa o decizie de neconstituţionalitate ce are un efect asemănător abrogării acestora, „abrogare” care apare ca o sancţiune la adresa Guvernului.

Dacă Parlamentul adoptă legi neconstituţionale, „sancţiunea supremaţiei Constituţiei” este în competenţa Curţii Constituţionale[486]. Dacă miniştrii sau autorităţile locale administrative adoptă hotărâri, decizii etc. ilegale, organele judecătoreşti „le sancţionează”, declarând nulitatea actelor adoptate cu nerespectarea normelor de drept. Dacă facem abstracţie, însă, de atribuţiile Preşedintelui României prevăzute de art.80 alin.2, care dau expresie unui principiu constituţional ce ţine mai mult de **rolul** Preşedintelui, de raţiunea instituirii unei astfel de magistraturi în stat, decât de sarcinile lui concrete, vom putea reţine alte **atribuţii pe care** acesta **le realizează fără ca în activitatea sa „să fie implicată” în vreun fel o altă autoritate**, fără să fie necesar să ceară aprobarea sau avizarea altor organe. Printre aceste atribuţii, amintim: a) Preşedintele României poate cere **convocarea în sesiune extraordinară** a Camerei

---

[484] Vezi supra, Titlul IV, Cap.II, §II.

[485] În acest sens trebuie amintit faptul că există Constituţii care prevăd expres această obligaţie. Astfel, de exemplu, Constituţia Greciei din 1975 statuează: „Respectarea Constituţiei este conferită patriotismului grecilor, care au dreptul şi îndatorirea de a rezista prin toate mijloacele contra oricărei persoane care ar acţiona pentru abolirea ei prin violenţă” (art.120).

[486] În privinţa efectelor deciziilor Curţii Constituţionale pronunţate în urma exercitării controlului de constituţionalitate a legilor (sau a altor acte normative) trebuie precizat că nici Constituţia noastră nici Legea de organizare şi funcţionare a Curţii Constituţionale (Legea nr.47/1992) nu le defineşte, nu le desemnează printr-o noţiune. În alte constituţii se prevede ca efect, după caz, „anularea” legii (Ungaria), în altele „abrogarea” (Cehia, Bulgaria), în altele faptul că „legea devine caducă” (Grecia) etc.

Deputaţilor şi Senatului (art.66 alin.2)[487], b) Dacă primul ministru se află în una din situaţiile prevăzute de art.105 sau este în imposibilitate de a-şi exercita atribuţiile, Preşedintele României **desemnează** un alt membru al Guvernului ca **prim ministru interimar** pentru a îndeplini atribuţiile primului ministru până la formarea noului Guvern (art.107 alin.3)[488], c) Preşedintele adresează Parlamentului **mesaje**[489] cu privire la principalele probleme politice ale naţiunii (art.88 din Constituţie)[490], d) **Promulgă legea** adoptată de Parlament în termen de 20 de zile de la primirea acesteia, sau, atunci când a cerut, după caz, reexaminarea ei de către Parlament sau verificarea constituţionalităţii legii de către Curtea Constituţională, în termen de 10 zile de la primirea ei de la aceste organe (art.77 alin.1 şi 3); e) Preşedintele poate cere Parlamentului, înainte de promulgare, **reexaminarea legii** (drept de care poate uza o singură dată) potrivit art.77 alin.2; f) Tot înainte de promulgare **poate sesiza Curtea Constituţională** pentru controlul constituţionalităţii legii (art.146 lit.a şi art.77 alin.3; g) Preşedintele **poate consulta Guvernul** cu privire la problemele urgente şi de importanţă deosebită (art.86); h) Potrivit art.92 alin.1, Preşedintele României **este comandantul forţelor armate** şi îndeplineşte funcţia de preşedinte al Consiliului Suprem de Apărare

---

[487] Astfel, de exemplu, Preşedintele României a convocat în sesiune extraordinară Parlamentul în ziua de 21 ianuarie 1999 în vederea dezbaterii unei probleme dramatice, ridicate de înaintarea minerilor din Târgu Jiu spre Bucureşti, mineri care, fiind în grevă, au dat o tentă preponderent politică mişcării lor, ameninţând cu răsturnarea Guvernului.

[488] Interimatul pe perioada imposibilităţii exercitării atribuţiilor încetează dacă primul-ministru îşi reia activitatea în Guvern.

[489] **Dreptul de mesaj** poate fi exercitat, aşa cum preciza G. Burdeau, printr-o comunicare adresată uneia sau alteia din adunări. Obiectul său nu este delimitat. Poate fi un act de curtoazie îndeplinit de Preşedinte cu ocazia intrării sale în funcţie. Poate fi o cerere privind rediscutarea legii de către Parlament. Poate fi un mesaj de importanţă politică generală, destinat să atragă atenţia parlamentarilor asupra gravităţii unei probleme. În sfârşit, mesajul poate fi instrumentul prin care Preşedintele expune politica sa şi trasează organelor de stat (Guvern sau Parlament) sarcina pe care înţelege el ca aceştia să o realizeze. (vezi G. **Burdeau**, *Manuel de droit constitutionnel et institutions politiques*, 20ème édition, L.G.D.J. 1984, p.514).

[490] **Dreptul de mesaj** permite Preşedintelui să comunice cu cele două Camere. În principiu, mesajele nu sunt urmate de dezbateri parlamentare.

Obiectul mesajelor nu este decât vag indicat de Constituţie – „probleme politice principale ale naţiunii". „Data" sau **ocazia** adresării lor rămâne la latitudinea Preşedintelui.

În legătură cu „ocazia" adresării mesajelor o precizare se impune: trimiterea legii pentru o nouă dezbatere, care în alte state (de exemplu, în Franţa) se realizează prin intermediul mesajelor, la noi ia forma unei **cereri**. (Vezi Regulamentul Camerei Deputaţilor, art.119).

Mesajul, în general, nu produce efecte juridice.

Din experienţa unor state, se poate afirma că, de multe ori, mesajele prezintă o importanţă capitală, schiţând sau trasând sarcini ale executivului pentru o anumită perioadă, sau stabilind un adevărat program de guvernare (Vezi C.**Leclercq**, *op. cit.*, p. 639-640. Vezi şi G. **Burdeau**, *op. cit.*, p. 514).

a Ţării, calitate în care ia măsurile legale care se impun[491]; i) **Primeşte scrisorile de acreditare** ale reprezentanţilor diplomatici ai altor state (art.91 alin.3); j) **Numeşte trei judecători la Curtea Constituţională** (art.142 alin.2); k) **Numeşte în funcţii publice**, în condiţiile prevăzute de lege (art.94 lit.c); l) **Poate solicita urmărirea penală a membrilor Guvernului** pentru faptele săvârşite în exerciţiul funcţiilor lor (art.109 alin.2); m) **Propune** Parlamentului **numirea directorilor serviciilor de informaţii** (art.65, lit.h); n) **Adoptă decrete**, după caz, individuale sau normative, în exercitarea atribuţiilor constituţionale, unele dintre ele (cele date în exercitarea altor atribuţii decât cele prevăzute în art.91 alin.1 şi 2, art.92 alin.2 şi 3, art.93 alin.1 şi art.94 lit.a, b şi d), **nefiind supuse contrasemnării.**

Secţiunea V

Organizarea Preşedinţiei Republicii

Capitolul II al Titlului III din Constituţia României este intitulat „Preşedintele României", cuprinzând, în cele 21 de articole ale sale, reglementări privind un organ unipersonal, fără ca nicăieri să se facă vreo referire la serviciile pe care le presupune organizarea unei astfel de structuri. În lipsa detalierilor constituţionale, aceste servicii au funcţionat pe baza unei legi anterioare Constituţiei, care a fost expres abrogată prin noua lege, intrată în vigoare la 11.VII.1994[492] (Legea nr.47).

Aşa cum se prevede în art.41 al Legii nr.47/1994[493], pentru exercitarea de către Preşedintele României a prerogativelor care îi sunt stabilite prin Constituţia României şi alte legi, se organizează şi funcţionează **Administraţia prezidenţială**, instituţie publică cu personalitate juridică, adică **nişte servicii publice aflate la dispoziţia Preşedintelui României pentru îndeplinirea atribuţiilor sale.**

Compartimentele şi funcţiile din structura Preşedinţiei, organizarea, funcţionarea şi atribuţiile acestora se stabilesc – aşa cum se precizează în art.2 – prin Regulamentul de organizare şi funcţionare a Preşedinţiei României aprobat de Preşedintele României. În exercitarea atribuţiilor acestor compartimente se numesc două categorii de „funcţionari": 1) funcţionari ce exercită „funcţii de conducere", adică

---

[491] Totuşi, uneori, astfel de măsuri sunt luate „în colaborare" cu Parlamentul. Astfel, de exemplu, la solicitarea Preşedintelui României adresată celor două Camere ale Parlamentului acesta a adoptat, în şedinţă comună, o hotărâre prin care „**se lua act**" de participarea României la misiunea O.S.C.E. de verificare în Kosovo cu un grup de observatori (Publicată în Monitorul Oficial nr.411 din 29 octombrie 1998, p.1).

[492] Vezi Legea nr.47/1994, modificată şi completată prin Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr.1/2001, republicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr.12 din 10 ianuarie 2001, aprobată prin Legea nr.124/2001, publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr.170 din 4 aprilie 2001, dându-se articolelor o nouă numerotare.

[493] Acest articol a fost modificat în 2001, exprimarea textului vechi fiind derutantă („Prin Preşedinţia României se înţeleg serviciile publice aflate la dispoziţia Preşedintelui României, pentru îndeplinirea atribuţiilor sale").

consilierii prezidenţiali, cu rang de ministru şi consilierii de stat, cu rang de secretar de stat, care sunt numiţi şi eliberaţi din funcţie de Preşedintele României şi 2) ceilalţi funcţionari care urmează a fi numiţi şi eliberaţi din funcţie, potrivit Regulamentului amintit. În lege nu se precizează câţi consilieri prezidenţiali sau consilieri de stat poate numi Preşedintele României, stabilindu-se numai **numărul maxim** de posturi la Preşedinţia României, la Administraţia Prezidenţială **(260)**[494].

De asemenea, trebuie remarcat că, noua lege nu prevede, precum cea veche, compartimentele ce se organizează în cadrul Preşedinţiei Republicii, lăsând sarcina de a stabili structura organizatorică a acesteia în seama unui regulament prezidenţial, situaţie care contravine spiritului Constituţiei[495], pentru că, conform art.73 alin.3, pentru toate organele importante ale statului – Guvern, Ministerul Public, Curtea Constituţională, Consiliul Suprem al Magistraturii şi instanţele judecătoreşti – competenţa de reglementare o are Parlamentul României, care trebuie să adopte în acest scop legi **organice**.

Secţiunea VI

Actele Preşedintelui României

Fiind un organ al puterii executive, Preşedintele României adoptă îndeosebi acte juridice individuale sau de aplicare. Dar, în exercitarea unor atribuţii – precum cele privind luarea unor măsuri pentru respingerea agresiunii (art.92 alin.3), cele privind instituirea stării de asediu sau a stării de urgenţă (art.93 alin.1) etc. - **acesta poate şi trebuie să adopte şi acte juridice normative**[496]**. Actele juridice adoptate** de Preşedinte **poartă denumirea de decrete**, indiferent de natura lor - normative sau de aplicare. În art.99 alin.1 din Constituţia României se prevede că „în exercitarea atribuţiilor sale, **Preşedintele României emite decrete** care se publică în Monitorul Oficial al României. Nepublicarea atrage inexistenţa decretului" (s.n.). Decretele se semnează de către Preşedinte. În cazurile expres prevăzute de lege, ele se contrasemnează de primul-ministru. Contrasemnarea reprezintă, în esenţă, angajarea răspunderii şefului Guvernului pentru „decizia" luată, decretul apărând ca mijloc de realizare a unor atribuţii ce se exercită „în comun" de cele două ramuri ale executivului.

Contrasemnarea este cerută, potrivit art.91 alin.2, pentru decretele prin care:

a) Preşedintele înaintează Parlamentului, spre ratificare, tratatele internaţionale pe care le-a încheiat (art.91 alin.1);

b) Preşedintele acreditează sau recheamă reprezentanţi diplomatici ai României şi aprobă înfiinţarea, desfiinţarea sau schimbarea rangurilor misiunilor diplomatice (art.91 alin.2);

---

[494] Vezi Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr.176/2001, publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr.839 din 27 decembrie 2001.

[495] Vezi T. **Drăganu**, *Tratat*, vol. II, p.278.

[496] Pentru un punct de vedere contrar, vezi Antonie **Iorgovan**, *op. cit.*, vol.II, p.268 şi vol. IV, p.86.

c) Preşedintele României declară mobilizarea forţelor armate sau ia măsuri de respingere a unei agresiuni armate declanşată împotriva ţării (art.92 alin.2 şi 3);

d) Preşedintele României instituie, potrivit legii, starea de asediu sau starea de urgenţă (art.93 alin.1).

e) Preşedintele conferă distincţii, face avansări în gradele superioare ale armatei şi acordă graţierea individuală (art.94 lit.a, b şi d).

În afară de aceste cazuri expres prevăzute de Constituţie, trebuie să admitem, totuşi, că nimic nu se opune faptului de a stabili şi alte cazuri în care decretele prezidenţiale urmează a fi contrasemnate, dacă acest imperativ va fi stabilit printr-o lege care atribuie Preşedintelui României anumite competenţe ce pot fi finalizate prin adoptarea unor acte juridice (decrete).

Aşa cum s-a precizat în literatura de specialitate, în măsura în care sunt îndeplinite în exercitarea unor atribuţii prevăzute de Constituţie, toate actele Preşedintelui Republicii au un conţinut politic mai mult sau mai puţin pronunţat[497]. Singurul act politic al acestuia prevăzut de Constituţie este **mesajul**. Dar, ca şi în cazul Parlamentului, pentru care, de asemenea, nu sunt prevăzute actele exclusiv politice, şi în cazul Preşedintelui trebuie să admitem posibilitatea şi necesitatea adoptării unor astfel de acte, fie pentru exprimarea poziţiei ţării noastre, fie pentru exprimarea propriei poziţii în legătură cu importante evenimente politice[498].

Capitolul IV

Rolul şi funcţiile Preşedintelui României

Constituţia atribuie Preşedintelui României misiuni şi calităţi care contribuie la **definirea rolului pe care îl realizează la nivelul societăţii organizate în Stat**. Esenţial pentru înţelegerea poziţiei acestuia în societatea politică şi a rolului pe care îl are de îndeplinit la acest nivel este art.80, în care se prevede: „1) Preşedintele României reprezintă statul român şi este garantul independenţei naţionale, al unităţii şi integrităţii teritoriale a ţării; 2) Preşedintele României veghează la respectarea Constituţiei şi la buna funcţionare a autorităţilor publice. În acest scop, Preşedintele exercită funcţia de mediere între puterile Statului, precum şi între stat şi societate". Dar semnificaţia principiilor aici înscrise nu poate fi înţeleasă decât în lumina tuturor celorlalte norme în care sunt înscrise atribuţiile Preşedintelui, precum cele privind numirea Guvernului (art.85 coroborat cu art.103), consultarea şi participarea la şedinţele Guvernului (art.86 şi 87), cele privind mesajele pe care le poate adresa Parlamentului (art.88) şi dizolvarea

---

[497] Vezi Tudor **Drăganu**, *Tratat*, vol. II, p.284.

[498] În legătură cu această problemă prof. Antonie **Iorgovan** preciza: "...Preşedintele României emite decrete, ca acte juridice, şi mesaje, declaraţii etc., ca acte exclusiv politice" (*Tratat de drept administrativ*, vol. I, Ediţia a III-a, ALLBECK, Bucureşti, 2001, p.321).

lui (art.89), cea privind referendumul pe care îl poate organiza după consultarea Parlamentului (art.90), cele privind atribuțiile din domeniul politicii externe (art.91) și atribuțiile din domeniul apărării (art.92), cele ce stabilesc competența de luare a unor măsuri excepționale (art. 93), cele privind competența de a numi în funcții și de a acorda distincții, medalii (art. 94) etc.

Analiza atribuțiilor Președintelui României în lumina principiilor cuprinse în art.80 ne conduce la concluzia unui triplu rol al acestuia, respectiv trei funcții fundamentale, și anume: 1) de reprezentare, 2) de apărare, sau garantare a unor valori fundamentale ale poporului român și 3) de mediere sau de arbitraj.

Secțiunea I

Funcția de reprezentare

Constituția prevede expres funcția de reprezentare în art.80, unde se statuează: **„Președintele României reprezintă statul român”**. El este, astfel, titularul unui mandat de drept public al cărui conținut este prestabilit prin Constituție, competențele sale și perioada în care pot fi exercitate fiind expres prevăzute de aceasta. Președintele apare ca **reprezentant** al statului atât pe plan intern, cât și pe plan extern[499]. Funcția de reprezentare apare ca urmare a unor cerințe funcționale manifestate la nivelul societății globale. **Problema care se pune, în acest context, este aceea de a ști dacă se poate face o deosebire, în acest sens, între autoritățile care**, potrivit normelor constituționale, **sunt „organe direct reprezentative ale poporului” și cele care reprezintă statul**. Acest lucru s-ar putea realiza, după părerea noastră, pornind de la două „cerințe funcționale” distincte ale sistemului social global. **Una se referă la reprezentarea poporului**, ca titular al „suveranității naționale”, și la exercitarea competențelor suveranității de către cei aleși de popor în acest scop și **alta se referă la reprezentarea statului** atât ca sistem organizațional politic ce realizează conducerea societății cât și ca societate organizată în stat. În primul caz, apar ca organe reprezentative (direct reprezentative) Parlamentul și Președintele României, la nivel național și organele administrației de stat prin care se realizează autonomia locală (consiliile locale, consiliile județene și primarii) la nivel local[500]. În cel de-al doilea caz,

---

[499] În tezele pentru elaborarea proiectului de Constituție, se prevedea că Președintele României reprezintă statul român „în relațiile internaționale”, (prevedere determinată de teama alunecării regimului politic astfel constituit spre prezidențialism, spre personificarea puterii), fapt ce ne amintește de existența unor astfel de „modele” constituționale. Astfel, de exemplu, în Legea fundamentală a Germaniei, art.59 consacră doar „puterea de reprezentare internațională” a Președintelui Republicii iar în Constituția Bulgariei, art.92 alin.2 prevede că Președintele Republicii „reprezintă Bulgaria în relațiile internaționale”, deci **numai** pe plan extern.

[500] Dacă inițial alegerea consiliilor județene se realiza indirect, după modificarea Legii privind alegerile locale (nr.70/1991) prin Legea nr.26/1996, sistemul s-a schimbat, în sensul că și consiliile județene sunt alese direct, el fiind păstrat și de noua lege – cea privind alegerea autorităților administrației publice locale (Legea nr.67/2004, publicată în Monitorul Oficial, Partea

apare ca **unic** reprezentant **Preşedintele României**; el „semnifică" statul **în anumite raporturi** – pe plan intern şi pe plan extern. În argumentarea acestei idei, poate fi invocată însăşi prevederea art.80 alin.1, care face trimitere expres „la statul român" şi nu la popor, spre deosebire de art.58, care „declară" Parlamentul ca organ reprezentativ **al poporului**. Sigur, şi Preşedintele apare în această ipostază, dacă luăm în considerare art.81, în care se reglementează alegerea sa. Pe noi, însă, în acest context, ne interesează acel organ, acea autoritate care semnifică statul „în întregul său". În lumina celor arătate, credem că nu putem interpreta art 80, alin.1 în sensul că ar stabili „nişte atribuţii" ale Preşedintelui[501] ce pot fi puse alături de toate celelalte (analizate de noi anterior). Este vorba, mai repede, de nişte **funcţii** fundamentale pe care le are de realizat această instituţie, funcţii ce pot fi îndeplinite tocmai prin exercitarea unor atribuţii date de Constituţie în competenţa sa.

Personificarea statului apare ca o necesitate atât în raporturile de drept intern, cât şi în raporturile de drept internaţional. Ori, tocmai această necesitate a impus adoptarea unei prevederi, precum cea cuprinsă în art.80 alin.1 din Constituţie, care consacră Preşedintele României ca „reprezentant al statului român".

Prin unele texte constituţionale – precum cele cuprinse în art. 94 – **se instituie atribuţii pe care Preşedintele le exercită în vederea realizării acestei funcţii,** pe plan intern. În calitate de reprezentant al statului, Preşedintele României conferă decoraţii, titluri de onoare, acordă gradele de mareşal, de amiral etc. De asemenea, această calitate îl obligă şi la multe acte de „reprezentare" pe care legile nu le mai prevăd, dar care îşi au importanţa lor în formarea imaginii opiniei publice despre putere şi despre cel ce o reprezintă. Referindu-se la manifestările naţionale la care Preşedintele trebuie să participe, la inaugurări, recepţii etc., profesorul M. Prélot arăta că ar fi o eroare să le considerăm ca pe un aspect secundar[502].

Alte reguli se referă la atribuţii pe care Preşedintele le exercită ca reprezentant al statului pe plan extern. Astfel, în numele statului român, încheie tratate internaţionale (art.91 alin.1)[503], acreditează şi recheamă reprezentanţii diplomatici ai României (art.91 alin.2) etc. De asemenea, reprezentanţii diplomatici ai altor state sunt acreditaţi pe lângă Preşedintele României (art.91 alin.3)[504], în calitate de reprezentant al statului.

I, nr.271 din 29 martie 2004). În acest sens, în art.1 alin.2 se prevede: „**Consiliile locale** şi **consiliile judeţene**, precum **şi primarii se aleg prin vot** universal, egal, **direct**, secret şi liber exprimat" (s.n.).

[501] Astfel, de exemplu, F. Vasilescu, comentând art.80 din Constituţie, arată că „în cuprinsul celor două alineate, sunt rezumate în realitate **cele mai importante atribuţii ce revin Preşedintelui...**" (s. n.) (Vezi *Constituţia României – comentată şi adnotată*, p.181).

[502] Vezi M. **Prélot**, J. **Boulouis**, *op. cit.*, p.670.

[503] Vezi şi Legea privind tratatele, nr.590/2003, publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr.23 din 12 ianuarie 2004.

[504] În exemplele la care ne-am referit Preşedintele României reprezintă prioritar *sistemul organizaţional politic* din ţara noastră. Dar există şi situaţia în care acesta reprezintă prioritar

În interpretarea art.80 alin.1, mulți autori au considerat că acesta „conține referirile necesare pentru a defini rolul **șefului statului**" pe plan intern și pe plan extern (s.n.). În privința acestei **calificări** a Președintelui României, trebuie observat că în **legea noastră fundamentală nu este întâlnită în nici un text sintagma „șef de stat"**. Două ipoteze par a fi posibile în acest caz: a) Președintele este șef de stat; putem deduce acest lucru din textele constituționale, chiar dacă ele nu-l prevăd expres și b) Președintele are atribuții reprezentative (reprezintă, deci, statul român), dar nu este șef de stat.

a) Dacă ținem cont că atribuții precum cele de reprezentare pe plan intern și pe plan extern (pe care le-am amintit anterior), sunt de regulă conferite în alte țări șefilor de stat[505], putem afirma că și Constituția noastră instituie o astfel de funcție (magistratură), numai că nu o denumește ca atare.

b) Dar, din analiza atribuțiilor conferite Președintelui României este greu de făcut afirmația că legea noastră fundamentală instituie o funcție de șef de stat. Societatea românească este condusă de autorități care nu sunt organizate pe verticală, ci mai degrabă pe orizontală, fiecare din cele trei puteri – legislativă, executivă și jurisdicțională – dispunând de mijloace de control asupra celorlalte[506]. În aceste condiții, **una din funcții, la fel de importantă ca și celelalte, este cea de reprezentare a statului**, încredințată Președintelui, rolul de „șef de stat", în sensul de organ de vârf, avându-l toate cele trei puteri.

De altfel, există țări în care întâlnim opinia că statul respectiv nu are un „șef". Astfel, de exemplu, J. F. Aubert, vorbind despre Președintele Confederației Elvețiene, arăta că acesta „nu este șeful echipei guvernamentale" și „el nu joacă nici rolul unui șef de stat". În final, acesta precizează: „Are destule atribuții reprezentative pentru această funcție, dar regimul nostru interior precis nu are nevoie de un șef de stat"[507].

---

societatea având un guvernământ autonom, națiunea. Astfel, de exemplu, la o reuniune internațională a șefilor de stat, el reprezintă țara. Într-o astfel de ocazie se spune, de regulă: „România a fost reprezentată, la cel mai înalt nivel, de șeful statului."

[505] De altfel, cu atribuții relativ asemănătoare, președinții altor state sunt denumiți adesea „șefi de stat" în constituțiile țărilor respective. Astfel, de exemplu, în art.87 din Constituția **Italiei** se prevede: „Președintele este șeful statului și reprezintă unitatea națională". La fel, în art.104 din Constituția **Turciei**, se afirmă: „Președintele este șeful statului", calitate în care „el reprezintă Republica Turcia și unitatea națiunii turce".

[506] Cu privire la raporturile dintre „puteri" și consecințele înregistrate pe planul „identificării" regimului politic, vezi supra, Titlul IV, Cap. I; Tudor **Drăganu**, *Tratat*, vol.II, p.232-235 și Genoveva **Vrabie**, *Le régime politique de la Roumanie*, în vol. *Etudes de droit constitutionnel*, p.121 ș.u.

[507] Vezi J. F. **Aubert**, *op. cit.*, p.536.

Sectiunea II

Funcţia de apărare[508] sau garantare a unor valori fundamentale ale poporului român

Fiind reprezentantul statului, Preşedintele României trebuie să garanteze (să apere) independenţa naţională, unitatea şi integritatea teritorială a ţării. Constituţia îl declară „garant" al acestor valori, după ce în prealabil prevede că „Preşedintele României reprezintă statul român", fapt de natură a clarifica raportul de complementaritate dintre funcţia de reprezentare şi cea de garant.

Ca şi funcţia de reprezentare, funcţia de garant al independenţei naţionale, al unităţii şi integrităţii teritoriale a ţării se realizează tot prin intermediul exercitării unor atribuţii ce sunt date de Constituţie în competenţa Preşedintelui României, precum şi prin faptul că i se atribuie unele calităţi, cum este cea de Preşedinte al Consiliului Suprem de Apărare a Ţării şi cea de comandant al forţelor armate (art.92 alin.1). Printre atribuţiile conferite în acest scop, trebuie amintite cea privind mobilizarea generală sau parţială a forţelor armate (art.92 alin.2), cea care se referă la luarea unor măsuri pentru respingerea agresiunii armate (art.92 alin.3) şi cea privind declararea stării de asediu sau a stării de urgenţă (art.93 alin.1). Dar, aşa cum afirmam cu ocazia analizei acestor atribuţii ale Preşedintelui, **„garantarea" valorilor de care vorbim nu cade exclusiv în competenţa acestuia,** fapt pentru care măsurile luate de Preşedinte în exercitarea atribuţiilor amintite trebuie aprobate (anterior sau posterior, după caz), sau încuviinţate de Parlament, aduse la cunoştinţa acestuia, iar actele emise în acest scop trebuie contrasemnate de primul ministru[509]. De asemenea, garantarea integrităţii şi independenţei României apare ca o sarcină nu numai a Preşedintelui României, a Parlamentului şi a Guvernului, ci şi a Curţii Constituţionale, dacă luăm în considerare atribuţiile ce-i sunt conferite de art.146 lit.k (privind hotărârile asupra constituţionalităţii partidelor)[510].

O altă valoare în apărarea căreia Preşedintele are un rol fundamental este însăşi Constituţia României, el trebuind să vegheze – potrivit art.80 alin.2 – **la respectarea acesteia.** Referindu-se la acest text, unii autori vorbesc de Preşedinte ca „garant al Constituţiei", tratând această problemă la capitolul „funcţia de garant" a Preşedintelui[511], pe când alţii consideră că textul amintit instituie o „prerogativă", sau „o

---

[508] Unii autori vorbesc de funcţia „de apărare" precum, de exemplu, M. **Prélot** şi J. **Boulouis** (*op. cit.*, p.671), pe când alţii de funcţia „de garant", precum I. **Deleanu** (*op. cit.*, p.208).

[509] Vezi supra, Titlul VI, Cap.II, §III, B.

[510] Potrivit art.146 lit.k, Curtea Constituţională „hotărăşte asupra contestaţiilor care au ca obiect constituţionalitatea unui partid politic", iar potrivit art.40 alin.2, **partidele** sau organizaţiile care, prin scopurile şi prin activitatea lor, **militează împotriva integrităţii teritoriale sau a independenţei României sunt neconstituţionale.**

[511] Vezi I. **Deleanu**, *Tratat*, vol. II, p.208.

atribuţie **efectivă**"[512], opinie pe care o îmbrăţişăm şi noi, nuanţându-ne, însă, poziţia. „A **veghea" la respectarea Constituţiei** înseamnă a contribui la înfăptuirea unei funcţii ce se realizează prin colaborarea autorităţilor şi, în acelaşi timp, prin „puterea" de control reciproc. În lumina celor afirmate, putem susţine ideea că Preşedintele contribuie la întărirea legalităţii prin asigurarea înfăptuirii şi respectării prevederilor constituţionale atât în calitate de autoritate ce reprezintă statul, şi se situează oarecum în afara „rotiţelor constituţionale" aflate în competiţie, cât şi în calitate de organ al puterii executive. Aşa cum arătam mai înainte, **Preşedintele nu este singurul organ cu atribuţii în acest domeniu**, importante sarcini revenind în acest sens celorlalte organe ce pot sesiza Curtea Constituţională pentru efectuarea controlului constituţionalităţii legilor[513], dar nu numai. Reexaminarea unei legi, însă, poate fi cerută numai de Preşedinte, după cum şi organizarea unui referendum având legătură cu apărarea Constituţiei tot numai de acesta depinde, deoarece „consultarea Parlamentului" cerută de art.90 nu obligă la respectarea opiniei acestuia de către Preşedinte. De asemenea, participarea la şedinţele Guvernului şi conducerea lucrărilor poate să orienteze activitatea executivului în sensul respectării normelor constituţionale sau a corectării unor deviaţii de la spiritul sau litera Constituţiei.

În lumina celor arătate **am putea denumi această funcţie mai degrabă „de apărare" decât de garantare**, mai ales atunci când obiectul ei îl constituie Constituţia. Chiar şi legea fundamentală „nuanţează" rolul Preşedintelui României în aceste două domenii, prevăzând, pe de o parte, că este „garantul" independenţei şi, pe de altă parte, că „veghează" la respectarea Constituţiei. În sprijinul acestei concluzii s-ar putea aduce, de altfel, şi alte argumente de text, reţinând că, **în domeniul apărării independenţei naţionale**, a unităţii şi integrităţii teritoriale a ţării, potrivit art.93 alin.3; art.93 alin.1 şi art.92 alin.2, **Preşedintele României dispune de o largă iniţiativă** în privinţa măsurilor ce trebuiesc luate pentru respingerea agresiunii armate. Astfel, el poate declara, după caz, starea de asediu sau starea de urgenţă, după cum poate declara mobilizarea generală sau parţială a forţelor armate. După cum am văzut, nu tot atât de multe mijloace are la îndemână Preşedintele pentru garantarea Constituţiei, „veghind" doar la respectarea ei alături de celelalte autorităţi. Funcţia de apărare a Constituţiei, pe care Preşedintele României o are în calitate de reprezentant al statului şi de organ al executivului, trebuie reţinută, totuşi, deoarece deţine nişte mijloace pe care însăşi Constituţia i le atribuie în acest scop (precum cererea de reexaminare a unei legi, sesizarea Curţii Constituţionale

---

[512] Vezi Bucur Florin **Vasilescu**, în *Constituţia României – comentată şi adnotată*, p.180.

[513] Curtea Constituţională poate fi sesizată, pentru efectuarea controlului anterior intrării în vigoare a legilor, de către Preşedintele României, de unul din preşedinţii celor două Camere ale Parlamentului, de Guvern, de Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie, de Avocatul Poporului sau de un număr de 50 de deputaţi, după caz, 25 de senatori (art.146 lit.a). De asemenea, poate fi sesizată – în cazul controlului posterior – de instanţele judecătoreşti sau de arbitraj comercial în faţa cărora s-a ridicat excepţia de neconstituţionalitate a unei legi sau a unei ordonanţe (art.146 lit.d).

pentru controlul constituţionalităţii legilor etc.), având în acest domeniu o competenţă mai largă decât celelalte autorităţi de stat.

Secţiunea III

Funcţia de mediere[514]

Potrivit art.80 alin.2 din Constituţie, Preşedintele României veghează „la buna funcţionare a autorităţilor publice". „În acest scop, Preşedintele **exercită funcţia de mediere între puterile statului, precum şi între stat şi societate**" (s.n.).

Acest text vine să dea expresie scopului urmărit prin reglementare – „buna funcţionare a autorităţilor publice" – şi unor mijloace de realizare a lui. **Primul pas** în realizarea acestui scop este reglementarea adecvată a organizării şi funcţionării organelor de stat, a raporturilor şi, mai ales, a mijloacelor de control de care dispune fiecare asupra activităţii celorlalte[515]. **Al doilea pas** este consacrarea rolului de „**mediator**" între puterile statului, precum şi între acestea şi societate. Acest rol revine Preşedintelui în calitate de reprezentant al statului, al societăţii organizate în stat şi nu în calitate de organ al executivului. El nu poate fi exercitat „dinlăuntrul" sistemului organelor de stat. În calitate de „mediator", Preşedintele se detaşează într-un anume sens de toate celelalte autorităţi[516]. Este vorba, aşa cum preciza cândva G. Burdeau, „de o putere care nu este de aceeaşi natură cu cea care este pusă în mişcare de către celelalte organe ale Republicii"[517].

---

[514] În literatura franceză se vorbeşte de „o funcţie de arbitraj", pornindu-se de la interpretarea art.5 din Constituţie – în care se prevede că Preşedintele „asigură, prin arbitrajul său, funcţionarea regulată a puterilor publice precum şi continuitatea statului" – articol ce a dat naştere la mari controverse (În legătură cu această problemă, vezi, de exemplu, M. **Prélot** şi J. **Boulouis**, *op. cit.*, p.672 şi Marie-Anne **Cohendet**, *Droit constitutionnel*, 2e édition, Montchrestien, Paris, 2002, p. 289 ş.u.).

La noi, însă, nu s-a utilizat termenul de „arbitraj", pentru a se evita ideea că Preşedintele este „o instanţă supremă" care tranşează diferendele dintre puteri sau dintre stat şi societate.

[515] În privinţa controlului, vom observa că Preşedintele României dispune de astfel de mijloace în calitatea sa de organ al puterii executive, putînd retrimite o lege pentru o nouă dezbatere în Parlament, înainte de a o promulga (art.77 alin. 2), putând sesiza Curtea Constituţională pentru efectuarea controlului constituţionalităţii unei legi înainte de intrarea ei în vigoare (art.146 lit.a) etc.

[516] Fără a face deosebire între Preşedinte ca reprezentant al statului şi Preşedinte ca organ executiv, unii autori fac o clasificare a actelor adoptate în exercitarea atribuţiilor constituţionale, în acte contrasemnate şi acte ce nu au nevoie de contrasemnătură, ajungând la o idee apropiată de cea care ne aparţine, şi anume la ideea că actele care nu trebuie contrasemnate privesc **puteri ale Preşedintelui pe care le deţine ca „încarnare a puterii etatice"**. (s.n.) (G. **Burdeau**, *op. cit.*, p. 511).

[517] „Il s'agit là....d'un pouvoir qui n'est pas de même nature que celui qui est mis en oeuvre par les autres organes de la République" (Georges **Burdeau**, *op. cit.*, p.510).

Încredințarea unei astfel de funcții Preşedintelui este justificată atât de faptul că acesta personifică puterea, continuitatea puterii statale, cât şi de faptul că, spre deosebire de autoritatea legiuitoare şi cea guvernamentală care funcționează „uzând de energia furnizată de partide"[518], nu este exponentul sau promotorul aspirațiilor vreunui partid[519], sau nu ar trebui să fie. În sfârşit, legitimitatea acestui rol este dată şi de faptul că Preşedintele este reprezentantul poporului, fiind ales prin vot universal, egal, direct şi liber exprimat[520].

Preşedintele nu exercită, în realizarea funcției de mediere, „o magistratură supremă", aşa cum adesea s-a spus. Sau, cel mult, putem vorbi de „magistratură supremă" numai pentru a detaşa funcția de reprezentare a statului (a sistemului organizatorial politic), de toate celelalte funcții pe care le realizează autoritățile publice. Este o funcție care „nu poate fi partajată" şi este realizată de Preşedintele României numai în calitatea de care vorbeam – reprezentant al statului –, şi nu în calitate de organ al executivului. Sarcinile ce apar ca mijloace de exercitare a funcției de mediere[521] nu ni-l detaşează ca „magistrat suprem"; el nu tranşează conflictele dintre autorități sau dintre stat şi societate, ci depune toate diligențele pentru găsirea unor căi de preîntâmpinare a lor, de evitare sau aplanare a blocajelor instituționale care pot surveni în activitatea acestora; el facilitează colaborarea puterilor sau potențează efectele colaborării.

Sigur, nu întotdeauna este posibilă evitarea blocajelor de care vorbeam, mijloacele normative şi „instrumentale" puse la dispoziția Preşedintelui fiind insuficiente. După cum subliniam cu o altă ocazie, teama de degenerare a raporturilor dintre puteri şi de transformare a autorității prezidențiale într-o superputere a determinat Adunarea Constituantă la o prudență ce a avut drept efect restrângerea severă a atribuțiilor Preşedintelui[522].

---

[518] Idem.

[519] Potrivit Constituției (art.84 alin.1), în timpul mandatului, Preşedintele nu poate fi membru al unui partid.

[520] În privința funcției de mediere sau de arbitraj trebuie remarcat faptul că multe sisteme constituționale nu presupun sau nu consacră un astfel de rol preşedintelui republicii (Vezi, de exemplu, constituțiile Germaniei, Republicii Moldova, Ucrainei, Bulgariei etc.).

[521] Aşa cum precizam mai înainte, unele constituții denumesc această funcție „de arbitraj" şi nu de mediere, precum cea din Grecia. În acest sens, în art.30 alin.1 se statuează: „Preşedintele Republicii este **arbitrul** instituțiilor republicii" (s.n.).

De remarcat că sunt şi constituții în care nu întâlnim nici una din cele două noțiuni amintite, dar **ideea** de mediere ne este altfel sugerată. Astfel, de exemplu, în Constituția Federației Ruse se prevede că **Preşedintele** "... **asigură funcționarea coordonată** şi interacțiunea organelor puterii de stat". (s.n.)

[522] Preşedintele trebuie să se situeze întotdeauna „în afara" conflictelor dintre puteri, să ia o poziție neutră, fapt pe care electoratul nu-l înțelege. Aşa cum preciza G. Burdeau, „guvernații înțeleg greşit abținerea lui; ei îl împing (pe Preşedinte) să se angajeze" (*op. cit.*, p.511). Dar „angajarea" nu se poate realiza decât în limitele atribuțiilor prevăzute în Constituție. Or, dacă

Printre procedurile constituţionale consacrate realizării funcţiei de mediere amintim: a) Preşedintele transmite mesaje Parlamentului cu privire la principalele probleme politice ale naţiunii (art.88); b)Preşedintele poate solicita Parlamentului reexaminarea legii adoptate, înainte de promulgarea ei (art.77 alin.2); c) Preşedintele poate sesiza Curtea Constituţională cu privire la controlul constituţionalităţii legilor înainte de promulgarea acestora (art.146 lit.a); d) Preşedintele poate să dizolve Parlamentul dacă nu a acordat votul de încredere pentru formarea Guvernului în termen de 60 de zile de la prima solicitare, după respingerea a cel puţin două solicitări de învestitură (art.89 alin.1); e)Preşedintele României desemnează un candidat pentru funcţia de prim-ministru în urma consultării partidului care are majoritatea absolută în Parlament ori a partidelor reprezentate aici, dacă nu există o asemenea majoritate; f) În caz de remaniere guvernamentală sau de vacanţă a postului, Preşedintele revocă sau numeşte, în condiţiile prevăzute în art.85 alin.2, pe unii membri ai Guvernului; g) Preşedintele poate consulta Guvernul în probleme urgente şi de o importanţă deosebită (art.86), după cum poate lua parte la şedinţele acestuia dacă se dezbat probleme de interes naţional privind politica externă, apărarea ţării sau asigurarea ordinii publice. De asemenea, el poate participa, la cererea primului-ministru, şi în alte situaţii (art.87); h) Preşedintele poate cere poporului să-şi exprime, prin referendum, voinţa cu privire la probleme de interes naţional (art.90); i) Poate iniţia, la propunerea Guvernului, revizuirea Constituţiei (art.150 alin.1).

---

aceste atribuţii sunt restrânse – cum este cazul la noi – nici Preşedintele nu poate acţiona în toate situaţiile în care se întrevăd sau se manifestă blocaje instituţionale.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

TITLUL V
GUVERNUL ROMÂNIEI*

Capitolul I
Guvernul României – organ central al puterii executive

Guvernul este **un organ colegial care formează puterea executivă** a oricărui regim parlamentar – dar nu numai – **alături de şeful statului**[523] – preşedinte sau monarh, după caz. În cadrul executivului, balanţa poate să încline în favoarea organului unipersonal – şeful statului – sau în favoarea celui colegial – guvernul. Dar, indiferent de preeminenţa unuia sau altuia din cele două organe, există constant sarcini care revin numai unuia dintre ele, după cum există competenţe ce nu pot fi exercitate decât împreună. Astfel, sarcina "medierii între puterile statului" revine întotdeauna preşedintelui ţării (după caz, monarhului), conducerea activităţii administrative incumbă întotdeauna guvernului, pe când sarcini precum cele privind încheierea unor tratate internaţionale sau numirea unor miniştri interimari apar ca rod al colaborării lor.

---

* Noţiunea de "guvern" are mai multe accepţiuni.

Într-o accepţiune largă, desemnată adesea prin vocabula "guvernământ", are sensul de regim politic.

Într-o accepţiune organică desemnează, în regimurile parlamentare, **organul colegial format din miniştri şi secretari de stat, sub conducerea primului-ministru**. În acest sens este utilizat, de exemplu, în art.109 alin.1 din Constituţia României, unde se prevede că "Guvernul răspunde politic numai în faţa Parlamentului ...". În această accepţiune, şeful de stat nu face parte din guvern, chiar dacă, potrivit Constituţiei, el prezidează Consiliul de Miniştri, aşa cum se întâmplă în Franţa.

Benjamin Constant făcea o distincţie între "puterea ministerială" şi "puterea regală" iar Prévost – Paradol între "elementul mobil" şi "elementul fix" al executivului. (Vezi Pierre Avril, Jean **Gicquel**, *Lexique. Droit constitutionnel*, P.U.F., Paris, 1986, p.58.)

Cu privire la alte sensuri ale noţiunii de "guvern", vezi Gerard **Cornu**, *Vocabulaire juridique*, PUF, Paris, 2003, p.425-426.

[523] Exprimând de o manieră corectă ideea executivului bicefal de la noi şi respectând tradiţia trinităţii puterilor în stat – cel puţin ca sugestie – noua lege organică defineşte **Guvernul** ca **"autoritate publică a puterii executive**, care funcţionează în baza votului de încredere acordat de Parlament şi care asigură realizarea politicii interne şi externe a ţării şi exercită conducerea generală a administraţiei publice" (s.n.) (Vezi art.1 al Legii nr.90/2001, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.164 din 2 aprilie 2001, modificată prin Legea nr.23/2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.187 din 3 martie 2004)

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

În țara noastră, „poziția" Guvernului în cadrul sistemului de autorități statale ce realizează conducerea societății reiese, în primul rând, din Capitolul III al Titlului III din Constituție, intitulat „Guvernul". Este vorba de nouă articole care reglementează rolul şi structura acestuia, învestitura, jurământul de credință, incompatibilitățile, încetarea funcției de membru al Guvernului, primul-ministru, actele Guvernului, răspunderea membrilor acestuia şi încetarea mandatului. Dar statutul Guvernului României şi, corelativ, poziția sa înlăuntrul sistemului statal, pot şi trebuie să fie apreciate şi în lumina celorlalte texte consituționale referitoare la Guvern, precum cele cuprinse în Capitolul IV (al aceluiaşi titlu) referitor la raporturile Parlamentului cu Guvernul sau cele cuprinse în Capitolul II care, reglementînd atribuțiile Preşedintelui României, statuează adesea obligativitatea colaborării, conlucrării acestuia cu Guvernul sau cu cele cuprinse în Capitolul V al Titlului III, intitulat "Administrația publică"[524]. În sfârşit, poziția Guvernului în cadrul autorităților statale poate fi şi trebuie să fie apreciată nu numai în lumina normelor juridice care-i stabilesc statutul, ci şi a practicilor politice sau chiar a prestigiului de care se bucură membrii săi, a realizărilor înregistrate în domeniul executivului[525] etc.

O reglementare cu valoare de principiu în acest domeniu **este cea cuprinsă în art.102 din Constituția României**, în care se prevede că „Guvernul, potrivit programului său de guvernare acceptat de Parlament, asigură realizarea politicii interne şi externe a țării şi exercită conducerea generală a administrației publice".

Deducem de aici **dublul rol al Guvernului**, cel politic şi cel de conducere, la nivel „suprem", a activității administrative.

În ceea ce priveşte **rolul politic**, prevederile amintite trebuiesc interpretate prioritar în lumina celor privind activitatea legislativă, privind colaborarea cu Parlamentul, în general, precum şi în strânsă legătură cu normele ce reglementează modul de formare a Guvernului. Rolul politic se exprimă nu numai în sfera executivă, ci şi în alte sfere, unde acesta se realizează prin colaborarea Guvernului cu celelalte autorități, cu Preşedintele României în domeniul politicii externe, cu Parlamentul în domeniul adoptării legilor, şi nu numai.

În ceea ce priveşte **rolul jucat de Guvern în înfăptuirea administrației publice**[526], prevederile art. 102 completate cu cele ale art.111 ni-l detaşează ca organ

---

[524] Referindu-se la structurarea normelor constituționale privind administrația publică, prof. T. **Drăganu** arăta că "mai puțin fericit a procedat Constituția atunci când a creat un capitol distinct" de cel privind Guvernul, capitol intitulat "Administrația publică", dând prin aceasta impresia că Guvernul nu ar fi şi el un organ al administrației publice. (Tratat, vol. II, p.309)

[525] În contextul preocupărilor noastre, aprecierea va avea în vedere, desigur, doar reglementările juridice şi, eventual, scurta practică politică a primelor guverne create pe baza noii Constituții.

[526] Cu privire la rolul Guvernului, vezi: Antonie **Iorgovan**, *Drept administrativ. Tratat elementar IV*, Edit. ACTAMI, Bucureşti, 1994, p. 129 ş.u., precum şi *Tratat*...., vol. II (1996), p. 452-460; Rodica-Narcisa **Petrescu**, *Drept administrativ*, Editura "Accent", Bucureşti, 2004, p.103

care „exercită conducerea generală a administrației publice", **dinlăuntrul** sistemului, acesta fiind, așa cum reiese din art.111, un organ al administrației publice care se detașează de „celelalte organe". **Poziția** sa înlăuntrul sistemului este determinată, pe de o parte, de rolul său conducător, apărând astfel ca organ suprem al administrației publice și, pe de altă parte, de competența sa „generală".

Guvernul realizează, împreună cu Președintele României, sarcini executive sau, în colaborare cu Parlamentul, sarcini ce țin îndeosebi de sfera legislativului. Vom putea spune, în consens cu cele afirmate în legătură cu Parlamentul[527], că acesta **exercită cu titlu principal, funcția executivă,** care-i determină natura și, **cu titlu secundar, o funcție legislativă.** Sigur, dacă luăm în considerare și unele **sarcini de natură jurisdicțională** realizate prin intermediul organelor „proprii" – precum, de exemplu, cele privind contestațiile la stabilirea sau scăderea impozitelor și a amenzilor prevăzute în legile referitoare la impozite și taxe[528] – putem afirma, fără teama de a greși, că acesta exercită și **o funcție jurisdicțională** (funcție care, prin natura ei, aparține „cu titlu principal" organelor judecătorești)[529].

Rolul Guvernului, atât pe plan politic cât și pe plan administrativ, se realizează, după cum prevede art.102 alin.1, **„potrivit programului său de guvernare acceptat de Parlament" (s.n.). „Acceptarea" aceasta nu înseamnă un transfer de responsabilitate. Acordarea încrederii Guvernului și acceptarea programului său de guvernare au drept consecință obligativitatea realizării „programului" de către Guvern. Răspunderea pentru îndeplinirea lui îi aparține exclusiv.** Parlamentul, prin votul acordat, și-a exprimat doar încrederea în acest program, încredere pe care oricând o poate retrage, prin adoptarea unei moțiuni de cenzură, dacă motivele pentru care ea a fost acordată la învestitură au dispărut ulterior[530]. În lumina acestei aserțiuni - „încrederea poate fi retrasă oricând" – Guvernul apare ca organ „dependent" de Parlament, el fiind cu adevărat „o putere" numai dacă este sprijinit de o largă majoritate parlamentară. În competiția dintre cele două autorități, pârghiile de control ale Parlamentului, și în special moțiunea de cenzură, îl situează pe o poziție evident avantajată, fapt determinat de natura acestuia de **organ ales,** organ reprezentativ al

---

ș.u., Dana **Apostol Tofan,** *Drept administrativ*, Vol.I, Editura ALL BECK, București, 2004, p.146 ș.u.

[527] Vezi supra, Titlul III, Cap.V, Secțiunea II.

[528] În acest sens, în Legea privind contenciosul administrativ (nr.29/1990) se prevede că „cererile privitoare la stabilirea și scăderea impozitelor și a taxelor, precum și a amenzilor prevăzute în legile de impozite și taxe, se rezolvă de către organele prevăzute de legea specială și în condițiile stabilite de aceasta" (vezi Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.122 din 8 noiembrie 1993).

[529] În legătură cu distincția ce trebuie făcută între activitatea jurisdicțională și cea judecătorească. Vezi Titlul II, Capitolul II.

[530] Vezi Mihai **Constantinescu,** Ion **Deleanu,** Antonie **Iorgovan,** Ioan **Muraru,** Florin **Vasilescu** și Ioan **Vida,** *Constituția României – comentată și adnotată*, Editura „Monitorul Oficial", București, 1992, p. 226.

naţiunii. Dacă anvizajăm, însă, Guvernul înlăuntrul sistemului din care face parte – „puterea executivă" – alături de Preşedintele României, raporturile dintre autorităţi apar „echilibrate", la acest **nivel** existând şi pârghii prin care executivul poate „opri" legislativul (dacă ne exprimăm cu ajutorul limbajului lui Montesquieu)[531].

Ca „şef al administraţiei publice", **Guvernul are de rezolvat complexe** şi complicate **probleme de organizare a executării legilor,** de punere în acţiune a acestora, sarcină realizată atât prin intermediul ministerelor şi al celorlalte organe centrale de specialitate ale administraţiei de stat (reglementate de secţiunea I a Capitolului V, intitulată „Administraţia publică centrală de specialitate"), cât şi prin organele administrative publice locale (reglementate în Secţiunea a 2-a a Capitolului III şi intitulată "Administraţia publică locală"). Faţă de aceste forme organizaţionale, Guvernul apare ca organ „suprem", având în competenţa sa coordonarea şi controlul activităţii lor. În acest sens, în Constituţie se precizează că Guvernul „exercită conducerea generală a administraţiei publice" (art.102).

Detaliind prevederile Constituţiei, Legea de organizare şi funcţionare a Guvernului, prevede că acesta "are rolul de a asigura funcţionarea echilibrată şi dezvoltarea sistemului naţional economic şi social, precum şi racordarea acestuia la sistemul economic mondial în condiţiile promovării intereselor naţionale".

Capitolul II

Statutul Guvernului

Statutul Guvernului rezultă din dispoziţiile privind formarea sa („investitura"), incompatibilităţile, durata mandatului, compoziţia, funcţiile pe care le realizează, răspunderea membrilor săi şi raporturile cu celelalte autorităţi, îndeosebi cu Parlamentul.

Secţiunea I

Investitura Guvernului

Potrivit art.103 din Constituţie coroborat cu art.85, procedura de învestitură se derulează – după cum am văzut[532] – în patru etape: 1) desemnarea candidaturii pentru funcţia de prim-ministru; 2) solicitarea votului de încredere de către candidatul pentru funcţia de prim-ministru; 3) acordarea votului de încredere şi 4) numirea Guvernului, pe baza votului de încredere acordat de Parlament.

---

[531] Referindu-se la puterea de control a unei autorităţi asupra alteia, Montesquieu spunea: „Pour qu'on ne puisse pas abuser du pouvoir il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir" (*De l'Esprit des lois*, avec des Notes de Voltaire, de Grevier, de Mably, de la Harpe etc., Nouvelle édition, Paris, Librairie Garnier Frères, p.150)

[532] Vezi supra, Titlul III, Capitolul V, Secţiunea IV, §2.

1) Preşedintele României desemnează un candidat pentru funcţia de prim-ministru, în urma consultării partidului care are majoritatea absolută în Parlament. Dacă nu există o asemenea majoritate, desemnarea se va face după consultarea partidelor reprezentate în Parlament[533].

În legătură cu aceasta, s-a ridicat problema dacă primul-ministru trebuie să fie în mod obligatoriu un deputat sau senator. În Constituţie nu este reglementată expres această situaţie, dar practica politică din ţara noastră a mers pe linia posibilităţii desemnării ca prim-ministru a unei persoane independente[534], o asemenea soluţie permiţând Preşedintelui, în special în situaţii de criză, un mai larg evantai de opţiuni în desemnarea candidatului pentru funcţia de prim-ministru.

2) Primul-ministru desemnat se consultă în vederea întocmirii listei Guvernului cu partidul sau coaliţia de partide care au susţinut desemnarea sa. Lista Guvernului şi programul de guvernare se elaborează în cadrul acestor consultări. Singurul îndreptăţit să solicite acordarea votului de încredere este primul-ministru desemnat. Termenul în care trebuie cerut este de 10 zile[535].

Votul Parlamentului se referă atât la lista Guvernului cât şi la program. În legătură cu **lista Guvernului**, trebuie precizat că ea **cuprinde inclusiv pe primul-ministru**, care şi el trebuie votat. Textul constituţional este clar în acest sens, referindu-se la „întreaga listă"[536].

3) Programul şi lista Guvernului se dezbat în şedinţă comună a Camerelor. Parlamentul acordă încredere Guvernului cu votul majorităţii deputaţilor şi senatorilor. Acordarea votului de încredere Guvernului este supusă procedurii votului secret prin bile, potrivit Regulamentului şedinţelor comune ale Camerei Deputaţilor şi Senatului. În cazul în care unul din membrii Guvernului de pe lista depusă de primul-ministru desemnat nu întruneşte numărul de voturi prevăzut de Constituţie, în mod normal trebuie

---

[533] Formarea Guvernului Victor Ciorbea, în noiembrie 1996, ca şi a Guvernului Radu Vasile, în aprilie 1998, a demonstrat faptul că, în privinţa voinţei politice care determină desemnarea unui candidat pentru funcţia de prim-ministru, balanţa înclină în favoarea celui mai "puternic" partid din coaliţia care deţine majoritatea în Parlament. De asemenea, în formarea echipei guvernamentale, negocierile dintre partide şi "algoritmul" reduc la minimum rolul jucat de Preşedintele României în constituirea Guvernului.

[534] Un exemplu în acest sens îl constituie învestirea – la 16 octombrie 1991 – a premierului Theodor Stolojan, care nu era membru al Parlamentului.

[535] Tezele pentru elaborarea Constituţiei prevedeau un termen de 5 zile, considerat apoi ca extrem de scurt pentru realizarea unor consultări eficiente în vederea întocmirii listei Guvernului şi a elaborării programului de guvernare.

[536] Este depăşită astfel o controversă care a apărut odată cu votul acordat Guvernului Petre Roman, făcându-se lumină asupra faptului că şi primul-ministru trebuie inclus pe listă şi „votat" de Parlament.

desemnate alte persoane în acest scop, Parlamentul urmând a se pronunța asupra lor prin vot[537].

4) Pe baza votului de încredere acordat de Parlament, Preşedintele României numeşte Guvernul. Apoi, potrivit art.104, primul-ministru, miniştrii şi ceilalți membri ai Guvernului depun, individual, jurământul în fața Preşedintelui României. Este vorba de acelaşi jurământ pe care Preşedintele îl depune în fața Parlamentului, textul acestuia fiind prevăzut în art.82.

Sectiunea II

Incompatibilitățile cu funcția de membru al Guvernului

În legătură cu „incompatibilitățile", art.105 din Constituția României prevede:

„(1) Funcția de membru al Guvernului este incompatibilă cu exercitarea altei funcții publice de autoritate, cu excepția celei de deputat sau senator. De asemenea, ea este incompatibilă cu exercitarea unei funcții de reprezentare profesională salarizate în cadrul organizațiilor cu scop comercial.

(2) Alte incompatibilități se stabilesc prin lege".[538]

Inițial, prin tezele Constituției, s-a prevăzut că nu pot face parte din Guvern membri ai familiei Preşedintelui României sau a primului-ministru, alte rude ale acestora până la gradul IV inclusiv, precum şi afinii. Ideea constituia o reacție firească la trecutul nu prea îndepărtat, când clanul Ceauşescu deținea toate funcțiile fundamentale în stat. Dar, de acum, privirile trebuiau îndreptate spre viitor. În noile condiții, problema aceasta trebuia pusă în alți termeni. Nu poți, de exemplu, interzice unei persoane competente o funcție numai pe motivul că este rudă cu o alta ce lucrează aici[539]. Şi, totuşi, aşa cum s-a arătat în Adunarea Constituantă cu ocazia dezbaterilor acestei prevederi, guvernarea prin clan în țările Americii Latine, şi nu numai, a atras multe consecințe neplăcute pentru societatea respectivă. Tocmai de aceea fostul art.103 alin2 (devenit 104) a fost trimis Comisiei pentru redactarea proiectului de Constituție. Textul

---

[537] În ceea ce priveşte învestirea Guvernului condus de Th. Stolojan, trebuie amintit că doi dintre candidați – Ludovic Spiess şi Victor Babiuc – nu au întrunit numărul de voturi necesar pe data de 16 octombrie 1991, când lista a fost supusă dezbaterii. S-a decis atunci supunerea din nou la vot, a celor doi „candidați" la funcția de ministru. Ei au fost votați pe data de 17 octombrie.

[538] Vezi Legea nr.161/2003, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 279 din 21 aprilie 2003

[539] Adresându-se celor ce susțineau textul amintit, senatorul Gheorghe Dumitraşcu spunea: „După dumneavoastră n-ar mai fi trebuit să fie nici familia Brătianu, nici familia Goleştilor, nici alte familii cu oameni mari. Este un feudalism invers, domnilor! Ceea ce propuneți cu alineatul 2 este un feudalism invers. Dacă altădată nu se puteau căpăta funcții decât în virtutea faptului că sunt rude, astăzi nu pot căpăta funcții decât în virtutea faptului că nu sunt rude." (Vezi Monitorul Oficial al României, anul II, Partea a II-a, nr.33, «Dezbateri parlamentare», joi 7 octombrie, p.5.).

propus de aceasta – „alte incompatibilităţi se stabilesc prin legea organică" – a fost apoi acceptat[540].

Actul normativ care detaliază principiul constituţional înscris aici este Legea **nr.161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenţei în exercitarea demnităţilor publice şi în mediul de afaceri şi sancţionarea corupţiei.**[541]

Secţiunea III

Mandatul Guvernului (Durata funcţiunilor)

§I. Durata funcţiilor Guvernului, în întregul său

Potrivit art.104 alin.2, „Guvernul în întregul său şi fiecare membru în parte îşi exercită mandatul începând cu data depunerii jurământului". În mod corespunzător, de la acea dată încetează **complet** funcţionarea Guvernului anterior. În privinţa aceasta, art.110 alin.1 prevede că „Guvernul îşi exercită mandatul până la data validării alegerilor parlamentare generale". Odată încetat mandatul, Guvernul îndeplineşte, până

---

[540] Reglementări asemănătoare întâlnim şi în alte constituţii, precum în art.66 din Constituţia Germaniei, în art.98 alin.3 din Constituţia Spaniei etc. Altele dau în competenţa legiuitorului ordinar stabilirea incompatibilităţilor, precum Constituţia Greciei (art.84 alin.4). În sfârşit, altele nu cuprind nici o reglementare privind incompatibilităţile, precum Constituţia Italiei şi Constituţia Portugaliei.

[541] Legea nr.161/2003, în Cartea I, Titlul IV, stabilind reguli referitoare la conflictul de interese şi regimul incompatibilităţilor în exercitarea demnităţilor publice şi funcţiilor publice, statuează că acestea privesc şi pe membrii Guvernului (art.69 lit.d).

Potrivit art.84, **funcţia de membru al Guvernului este incompatibilă cu:** a) orice altă funcţie publică de autoritate, cu excepţia celei de deputat sau de senator ori a altor situaţii prevăzute de Constituţie; b) o funcţie de reprezentare profesională salarizată în cadrul organizaţiilor cu scop comercial; c) funcţia de preşedinte, vicepreşedinte, director general, director, administrator, membru al consiliului de administraţie sau cenzor la societăţile comerciale, inclusiv băncile sau alte instituţii de credit, societăţile de asigurare şi cele financiare precum şi la instituţiile publice; d) funcţia de preşedinte sau de secretar al adunărilor generale ale acţionarilor sau asociaţiilor la societăţile comerciale prevăzute la lit.c; e) funcţia de reprezentant al statului în adunările generale ale societăţilor comerciale prevăzute la lit.c; f) funcţia de manager sau membru al consiliilor de administraţie ale regiilor autonome, companiilor şi societăţilor naţionale; g) calitatea de comerciant persoană fizică; h)calitatea de membru al unui grup de interes economic; i) o funcţie publică încredinţată de un stat străin, cu excepţia acelor funcţii prevăzute în acordurile şi convenţiile la care România este parte.

În mod excepţional Guvernul poate aproba participarea membrilor săi ca reprezentanţi ai statului în adunarea generală a acţionarilor ori ca membri în consiliul de administraţie ai regiilor autonome, companiilor sau societăţilor naţionale, instituţiilor publice ori al societăţilor comerciale, inclusiv băncile sau alte instituţii de credit, societăţile de asigurare şi cele financiare, de interes strategic sau în cazul în care un interes public impune aceasta. (art.84 alin.3)

Membrii Guvernului pot exercita funcţii sau activităţi în domeniul didactic, al cercetării ştiinţifice şi al creaţiei literar-artistice. (art.84 alin.4)

la depunerea jurământului de către noul Guvern, „numai actele necesare pentru administrarea treburilor publice", conform art.110 alin.4. Deci, din momentul depunerii jurământului şi până **la data validării alegerilor Guvernul exercită toate atribuţiile date de Constituţie în competenţa sa. După această dată şi până la depunerea jurământului** membrilor noului Guvern, dată de la care acesta urmează să-şi exercite mandatul, **îndeplineşte numai „actele necesare pentru administrarea treburilor publice"**, acte indispensabile asigurării continuităţii activităţii din acest domeniu.

După cum am văzut, **în mod obişnuit mandatul Guvernului încetează la data validării alegerilor generale parlamentare.** Odată validate mandatele, noul Parlament îşi va exprima propria sa opţiune privind componenţa şi programul noului Guvern. **Dar,** potrivit normelor constituţionale (art.110 alin.2 şi art.106) **încetarea mandatului Guvernului poate interveni chiar pe timpul funcţionării Parlamentului.** Astfel se întâmplă în cazul **demiterii.** Dacă în situaţia prevăzută de art.110 alin.1 încetarea mandatului primit de Guvern era consecinţa faptului că el expirase, de această dată încetarea mandatului este consecinţa, fie a faptului că Parlamentul l-a retras, ca urmare a adoptării unei moţiuni de cenzură (conform art.113), fie a faptului că primul-ministru a încetat să mai fie membru al Guvernului[542] (potrivit art.106 alin.3), fie a faptului că primul-ministru este în imposibilitate de a-şi exercita atribuţiile mai mult de 45 de zile. Deci, încetarea mandatului Guvernului intervine nu numai atunci cînd Parlamentul îi retrage încrederea acordată la învestitură – fie potrivit art.113, fie potrivit art.114 alin.2[543] – ci şi în situaţia în care primul-ministru şi-a pierdut această calitate prin demisie sau nu-şi poate exercita funcţiile mai mult de 45 de zile, fiind înlocuit de un prim-ministru interimar, potrivit art.107 alin.2. Rezultă că, deşi votul de încredere se acordă pentru întreaga listă a Guvernului şi deşi acesta este învestit „în bloc", şi nu fiecare membru în parte, pentru primul-ministru încrederea acordată are un caracter *intuitu personae*, deoarece el este cel care, în calitate de candidat la această funcţie, a solicitat acordarea încrederii şi a reuşit să obţină votul necesar, potrivit art.107 alin.3[544].

§II. Durata funcţiei de membru al Guvernului

Art.106 din Constituţia României precizează situaţiile în care funcţia de membru al Guvernului încetează, menţionând **demisia, revocarea, pierderea drepturilor electorale, starea de incompatibilitate şi decesul.** Totodată, textul citat

---

[542] Potrivit art.106, funcţia de membru al Guvernului încetează în urma demisiei, a revocării, a pierderii drepturilor electorale, a stării de incompatibilitate, a decesului, precum şi în alte cazuri prevăzute de lege.

[543] În art.114, alin.2 se prevede: „Guvernul este demis dacă o moţiune de cenzură, depusă în termen de 3 zile de la prezentarea programului, a declaraţiei de politică generală sau a proiectului de lege, a fost votată în condiţiile art.113".

[544] Vezi **M.Constantinescu, A.Iorgovan**, în *Constituţia României – comentată şi adnotată*, p.245.

lasă deschisă posibilitatea încetării funcției de membru al Guvernului „în alte cazu prevăzute de lege".

Demisia[545] constituie un act unilateral de voință, pe care un membru Guvernului și-o manifestă în scopul încetării mandatului său, manifestare nesupu vreunei condiții, în baza caracterului facultativ al mandatului.

Revocarea mandatului de ministru (de membru al Guvernului în general) es dată de Constituție în competența Președintelui României, care ia această măsură propunerea primului-ministru, potrivit art.85 alin.2. Este consecința faptului că însu Guvernul a fost numit de Președinte și că echipa guvernamentală s-a constituit potriv voinței primului-ministru. Apare, astfel, firesc ca acesta să poată cere revocarea un ministru în care și-a pierdut încrederea.

În legătură cu revocarea mandatului de ministru, trebuie precizat faptul c textele constituționale – înainte de revizuire – nu erau clare. Art.85 alin.2 se referea „ministru", impunându-ne o distincție între membrii Guvernului. Primul-ministru apăre într-o postură aparte: un "ministru" care propune revocarea celorlalți miniștri. Da fostul art.106 alin.2 prevedea (trimițându-ne la art.105) că și mandatul primului-ministr poate înceta prin revocare. În această situație, dacă se admitea posibilitatea (competenț Președintelui României de a revoca pe primul-ministru, se admitea implicit, potriv fostului art.102 alin.2, încetarea mandatului Guvernului în întregul său și, deci, pe cal de consecință, răspunderea politică a Guvernului în fața (și în fața) Președintelu României. În aplicarea acestor prevederi, fostul președinte al țării, Emil Constantinescu a demis pe primul-ministru de atunci – Radu Vasile – care, în primele zile după emitere decretului a refuzat să dea curs deciziei șefului statului, considerând-o neconstituțională Cu acea ocazie ne-am exprimat punctul de vedere, arătând că, în lumina principiulu înscris în art.108 – "Guvernul răspunde politic **numai** în fața Parlamentului" – art.106

---

[545] **În legătură cu demisia**, în septembrie 1991, ca urmare a încetării mandatulu Guvernului Petre Roman, în condițiile de criză determinate de mineriadă, **s-a pus în discuție c chestiune de „limbaj" și, corespunzător, de „formă"** pe care trebuie s-o îmbrace actul demisiei Formula utilizată de premierul de atunci – „îmi depun mandatul în mâinile Președintelu României" – a fost interpretată în două moduri: de unii o manifestare de voință cu scopul de a pune capăt mandatului, iar de alții ca manifestare de voință de a lăsa Președintelui posibilitatea să hotărască atragerea unor forțe noi în executiv (vezi D. **Ciobanu** și V. **Duculescu**, *op. cit.*, p.172).

Evenimentele ulterioare au confirmat, credem noi, faptul că nu a fost vorba de o demisie propriu-zisă, făcută în forme juridice **stricte**, ci, mai mult, de a da lumină verde inițierii unor măsuri pentru ieșirea din criză, în condițiile în care se impunea urgent o acțiune pentru a pune capăt mineriadei și a preveni, astfel, imensele pagube materiale determinate de aceasta. „Sacrificiul" a fost doar de o singură parte.

Pentru preîntâmpinarea unor astfel de situații, precizia limbajului și stabilirea câ mai exactă a formei actelor juridice sunt absolut necesare.

din Constituție trebuie interpretat restrictiv, în sensul că Preşedintele României poate demite orice ministru, în afară de primul-ministru.[546]

Conştientizând lacuna acestor reglementări, Parlamentul României, în calitate de adunare constituantă derivată, **a revizuit art.106 de aşa o manieră încât acum este clar că Preşedintele României nu-l poate revoca pe primul-ministru**, iar numirea unui prim-ministru interimar poate avea loc în toate situațiile prevăzute de art.106, cu excepția revocării.[547]

Pierderea drepturilor electorale are loc în condițiile prevăzute de art.36 şi 16 alin.3, la care face trimitere art.37 alin.1 din Constituție. Este vorba de punerea sub interdicție a debililor sau alienaților mintal, condamnarea prin hotărâre judecătorească definitivă la pierderea drepturilor electorale, pierderea cetățeniei române ori obținerea unei alte cetățenii, alături de cea română.

Starea de incompatibilitate este determinată, după cum am arătat în Secțiunea a II-a a acestui capitol, de art.105, în care se prevede că funcția de membru al Guvernului este incompatibilă cu exercitarea altei funcții de autoritate, cu excepția celei de parlamentar, cu exercitarea unei funcții de reprezentare profesională salarizate în cadrul organizațiilor cu scop comercial sau în alte situații stabilite prin lege organică.

Secțiunea IV

Structura Guvernului

Pot fi membri ai Guvernului persoanele care au cetățenia română[548], domiciliul în România, se bucură de exercitarea drepturilor electorale şi nu se găsesc în unul dintre cazurile de incompatibilitate prevăzute în cartea I, Titlul IV din Legea nr.161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice şi în mediul de afaceri, prevenirea şi sancționarea corupției, cu modificările şi completările ulterioare.[549]

Potrivit art.102 alin.3 din Constituție, „Guvernul este alcătuit din prim-ministru, miniştri şi alți membri stabiliți prin lege organică”. Observăm că în textul

---

[546] *Vezi La farce de quelques normes constitutionnelles dans le procesus de la pratique en Roumanie,* în “Etudes de droit constitutionnel”, p.243 ş.u.

[547] **Art.107 alin.3 din Constituție** prevede: “Dacă primul ministru se află în una din situațiile prevăzute de articolul 106, **cu excepția revocării**, sau este în imposibilitatea de a-şi exercita atribuțiile, Preşedintele României va desemna un alt membru al Guvernului ca prim-ministru interimar, pentru a îndeplini atribuțiile primului-ministru până la formarea noului Guvern”.

[548] Anterior revizuirii Constituției, se cerea **numai** cetățenia română.

[549] Vezi art.2 al Legii nr.90/2001 privind organizarea şi funcționarea Guvernului României şi a ministerelor, modificat prin Legea nr.23/2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.187 din 3 martie 2004.

amintit nu sunt prevăzuţi „miniştrii de stat"[550]. Aceştia au fost, însă, nominalizaţi de legea care era în vigoare în decembrie 1991, când a fost aprobată Constituţia. Este vorba de Legea de organizare şi funcţionare a Guvernului (Legea nr.37/1990)[551] care statua că acesta este format „din primul-ministru, **miniştri de stat**, miniştri şi secretari de stat"(s. n.). **Dacă ţinem cont că organizarea Guvernului se realizează**, în conformitate cu art.73 alin.3 lit."e", **prin lege organică**, care apare ca „o prelungire a textelor constituţionale", **se poate accepta ideea că legea, „detaliind" textele constituţionale, poate stabili mai multe categorii de miniştri**, detaşând miniştrii de stat de ceilalţi miniştri, prin **poziţia** lor înlăuntrul Guvernului în conformitate cu atribuţiile ce le sunt încredinţate. Numai că, după şapte ani de la intrarea în vigoare a Constituţiei, o astfel de lege – lege organică de organizare şi funcţionare a Guvernului – nu exista, cea anterioară Constituţiei[552], abrogată parţial prin intrarea în vigoare a noii legi fundamentale, continuând să guverneze o sferă de relaţii care prin importanţa lor ar fi trebuit să stea prioritar în atenţia legiuitorului. În loc să se procedeze de această manieră – adică să se adopte o lege ***organică*** – **organizarea şi funcţionarea Guvernului au fost reglementate prin mai multe hotărâri guvernamentale** succesive, cum au fost hotărârile nr.860 din 31 dec. 1992., nr.196 din 29 aprilie 1993, nr.515/1993 şi nr.696/1993. S-a încălcat flagrant, astfel, principiul legalităţii, mai întâi prin faptul că în domenii rezervate legilor organice au intervenit acte normative inferioare legii şi, în al doilea rând, prin faptul că Legea nr.37/1990 a fost modificată prin hotărâri ale Guvernului[553]. De asemenea, **unele aspecte privind structura Guvernului au făcut obiectul unor hotărâri ale Parlamentului**, şi respectiv al unor decrete. Astfel, la 4 decembrie 1996 Parlamentul României a adoptat "**Hotărâre privind modificarea componenţei şi structurii** Guvernului României (s.n.)." Aflând că este vorba de un act referitor la structura Guvernului (şi la ... structură) ne-am pus imediat întrebarea, chiar înainte de a lua cunoştinţă de cuprinsul lui: poate Parlamentul printr-o hotărâre să reglementeze aceste raporturi? Reglementarea structurii, adică a aranjării elementelor în sistem, organizarea Guvernului, asamblarea elementelor acestui sistem, armonizarea lor

---

[550] Referindu-se la constituirea Guvernului Văcăroiu, prof. A. **Iorgovan** arăta că structura acestuia nu se conciliază cu art.101 alin.3 din Constituţie care prevede că „Guvernul este alcătuit din prim-ministru, miniştri şi alţi membri stabiliţi prin lege organică". „O interpretare logică a Constituţiei – preciza acesta – duce la concluzia după care între **primul-ministru** şi **miniştri** nu mai există o «scară». Legiuitorul constituant nu a mai dorit aşa ceva, deşi la data adoptării Constituţiei era în vigoare o lege de organizare a Guvernului care menţiona şi funcţia de ministru de stat" (Vezi Prof.univ.dr. Antonie **Iorgovan**, *Negocierile guvernamentale. Elena Ceauşescu şi Constituţia*, în „Adevărul" din 29 noiembrie 1996).

[551] Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.137 din 8 decembrie 1990.

[552] Legea nr.37/1990 nu putea fi apreciată ca o lege "organică", în perioada anterioară adoptării Constituţiei din 1991 neexistând la noi un astfel de tip de lege. Legile organice sunt create abia ulterior, prin constituţia amintită.

[553] Vezi T. **Drăganu**, *Tratat*, vol.II, p.310.

se poate face la ... acest "nivel", adică printr-o **hotărâre** a Parlamentului şi, eventual, printr-un decret prezidenţial?

Înainte de a detalia răspunsul am precizat că, atât din spiritul Constituţiei cât şi din textele regulamentelor parlamentare, reieşea – şi doctrina a fundamentat această idee – că atunci când Parlamentul are a se pronunţa pe cale de reguli juridice, adoptă o lege[554], iar atunci când urmează a lua o decizie pe baza aplicării legilor, adoptă o hotărâre. Trebuie să amintim că între aceste două categorii de acte juridice ce provin de la aceeaşi autoritate – legi şi hotărâri – deosebirea se face, în general, după trei criterii: forţa juridică, conţinutul şi procedura de adoptare. Este admis, astfel, că forţa juridică a hotărârii este inferioară legii, că **de principiu** legile sunt acte normative pe când hotărârile acte de aplicare (cu unele excepţii) şi că **procedura lor de adoptare** nu se supune unor reguli comune, aceasta fiind în amănunt reglementată numai în ceea ce priveşte legile, fapt determinat, desigur, de importanţa lor. **Toate regulile de procedură ce guvernează adoptarea legilor** – plecând de la iniţiativă, avize, dezbateri, votare, mediere etc. şi terminând cu promulgarea şi publicarea – **au un scop unic**: filtrarea responsabilă a proiectelor sau propunerilor legislative, crearea unor legi bune, de a căror calitate depinde calitatea întregului eşafodaj de norme juridice. Şi, pentru că legile se situează pe treapta de sus a izvoarelor de drept din ţara noastră, **Parlamentul nu poate, fără a încălca Constituţia, să reglementeze relaţii ce ţin de domeniul legii pe calea "simplificată" a adoptării unor hotărâri, chiar dacă acestea sunt opera ambelor Camere.** În cazul în care acţionează, totuşi, în acest fel, inversarea *hainei* pe care o îmbracă normele juridice are repercursiuni cu totul contrare exigenţelor statului de drept. Referindu-ne la hotărârea din 4 decembrie, trebuie să precizăm că, atâta vreme cât în Constituţie se prevede că **organizarea Guvernului se reglementează prin lege organică**, Parlamentul nu poate să reglementeze structura acestuia printr-o hotărâre. Ocolirea procedurii de adoptare a legii şi substituirea acesteia cu o hotărâre sunt fenomene întâlnite în anumite împrejurări şi în alte state, dar acest lucru nu ne îndreptăţeşte să persistăm în greşeală. În Elveţia, de exemplu, tocmai o astfel de situaţie a determinat Adunarea Federală (Parlamentul) să definească "legea" ... printr-o lege. Astfel, o lege din 23 martie 1962, definind regula de drept, precizează în final modul în care autoritatea legiuitoare trebuie să utilizeze noţiunile de lege, hotărâre de interes general şi, respectiv, hotărâre – act de aplicare.

Întorcându-ne la noi, trebuie să precizăm că, dacă pentru legile organice sunt prevăzute în Constituţie domeniile de reglementare (art.73 alin.3), pentru legile ordinare aceasta nu precizează nimic, fapt ce facilitează fenomenul de substituţie a legiuitorului. **În cazul analizat de noi, însă, situaţia este de o gravitate mai mare, pentru că însuşi Palamentul** – care este, potrivit art.61 din Constituţie, "unica autoritate legiuitoare a ţării" – **a inversat procedurile**, abătându-se flagrant de la principiile constituţionale. Sigur că este mult mai uşor să se adopte o hotărâre decât o lege, "rigorile" celei dintâi

[554] Cu unele excepţii, pe care le-am expus în Capitolul V al Titlului III din acest volum.

neconstituind nici o dificultate pentru ca majoritatea parlamentară – în cazul nostru majoritatea relativă, şi nu absolută, precum cea cerută pentru legile organice – să-şi impună voinţa. Dar precedentul care se creează este grav. Singura scuză a Parlamentului, dacă aceasta poate fi admisă, a fost doar aceea a urgenţei reglementării în cauză şi aceasta determinată de lipsa unei legi **noi** de organizare a Guvernului, adoptate în conformitate cu noua Constituţie.

Trecând dincolo de "titlul" hotărârii ce formează obiectul preocupărilor noastre şi analizând conţinutul ei, constatăm **că are "dublă natură"**, fiind, pentru problemele referitoare la compunerea Guvernului, un act de aplicare, iar pentru cele privind modificarea structurii acestuia, un act normativ. **Este un act de aplicare**, atât al Constituţiei – dacă acceptăm interpretarea art.85 în coroborare cu art.103 în sensul obligativităţii votului de încredere al Parlamentului nu numai pentru numirea Guvernului ci şi pentru remanierea lui – cât şi al Legii de organizare a Guvernului, prin această hotărâre acordându-se votul de de încredere, pentru numirea a nouă miniştri prevăzuţi aici. **Este, însă, şi un act normativ**, deoarece a stabilit **o importantă regulă privind structura Guvernului, şi anume că "nu vor mai face parte din Guvern secretarii de stat de la Ministerul Finanţelor şi de la Ministerul Industriilor şi Comerţului**. Este vorba de **orice persoană** şi nu de demnitarii care deţineau aceste funcţii în momentul intrării în vigoare a regulii amintite. De asemenea, hotărârea din 4 decembrie prevedea şi **abrogarea** unor dispoziţii, "operaţiune" juridică ce nu se poate realiza decât prin intermediul unor norme juridice – norme de abrogare. Or, tocmai în legătură cu aceste dispoziţii normative atragem atenţia asupra încălcării flagrante a Constituţiei, care, în privinţa organizării Guvernului prevedea expres necesitatea adoptării unei legi, şi încă a unei legi organice, o lege care prin importanţa ei apărea ca "o prelungire a Constituţiei", ca "o măsură de aplicare" a acesteia.

Referindu-se la perioada avută de noi în vedere, când relaţii de domeniul legilor organice erau reglementate prin hotărâri ale Guvernului, Prof.Tudor **Drăganu** preciza: *"Este în acelaşi timp neconstituţional şi nelegal"*.

Iată câteva abateri de la lege, iată câteva încălcări ale legalităţii şi ale constituţionalităţii, care, din păcate, nu sunt singurele. Prin aceeaşi renumită de acum hotărâre a Parlamentului – nr.23 din 4 decembrie 1997 – se numea un ministru al privatizării în condiţiile inexistenţei unui astfel de minister. **Se pune întrebarea: Constituţia permite crearea de noi ministere prin procedura de formare a noului Guvern sau de remaniere a celui existent?** Răspunsul dat de prof. Antonie **Iorgovan** este că legea noastră fundamentală nu îngăduie acest lucru, iar cel dat de practica politică este afirmativ.

O altă problemă ridicată de unele acte juridice ale Parlamentului şi ale Preşedintelui României adoptate cu ocazia succesivelor remanieri guvernamentale situate în perioada avută în vedere de noi (decembrie 1997 – februarie 1998) este cea **privind miniştrii de stat.** Reamintim că "treapta" acesta nu este prevăzută de Constituţie, dar ea a fost reglementată de Legea nr.37/1990, textele acesteia aplicându-se

o perioadă îndelungată, în pofida exigenţelor ce reieşeau din art.154 al Constituţiei României. Hotărârile Parlamentului şi, respectiv, decretele Preşedintelui României care s-au adoptat în această perioadă au făcut o trecere de la **cinci astfel de miniştri la patru şi de la titularii unui minister la titularii altui minister, fără a cuprinde nişte referiri din care să înţelegem criteriile care au stat la baza acestor schimbări.** Lucrul acesta a scos în evidenţă **necesitatea stabilirii şi fundamentării unor principii privind atribuirea calităţii de *ministru de stat.*** **Se pune întrebarea, la baza deciziilor luate pe plan guvernamental a stat doctrina franceză** – ştiut fiind că "modelul" la care ne referim este împrumutat din Franţa – potrivit căreia titlul de ministru de stat nu corespunde decât "unei preeminente protocolare", fiind atribuit unei personalităţi în virtutea autorităţii sale[555] **sau o altă doctrină, alte criterii?** În lumina legii ce reglementa organizarea Guvernului concluzia se pare că era alta. Art.19 al acesteia prevedea că **"miniştrii de stat coordonează**, sub conducerea nemijlocită a primului ministru, **realizarea politicii guvernamentale într-o ramură sau domeniu de activitate, în care scop colaborează cu miniştrii ce răspund de îndeplinirea acestei politici în cadrul ministerelor pe care le conduc"** (s.n.). O interpretare logică a acestui text ne-a condus la ideea unor **elemente de natură obiectivă în determinarea calităţii (titlului) de ministru de stat.** Se pare că ea trebuie atribuită acelor miniştri ce conduc departamente (ministere) care prin **importanţa** activităţii pe care o desfăşoară şi prin legătura strânsă a acestei activităţi cu sarcinile (activităţile) altor ministere fac necesară coordonarea lor. Din art.19 al Legii nr.37/1990 se degaja mai repede ideea unei activităţi comune a mai multor ministere (departamente etc.), conlucrarea lor realizându-se de o manieră care permitea diferenţierea poziţiei deţinute de un ministru "coordonator" (un ministru de stat) de poziţia celorlalţi miniştri. **Acestor elemente de natură obiectivă** de care vorbeam, **le corespundeau**, deci, în mod firesc, **şi nişte elemente de natură subiectivă**, astfel de titluri – "ministru de stat" – trebuind a fi acordate unor personalităţi cărora li se cuvin în mod firesc şi care nu fac din acest titlu o insignă prinsă frumos pe reverul vestonului pentru a fi văzută de toţi, ci un motiv de creştere a responsabilităţii pentru sarcinile asumate, mai complexe decât ale "simplilor" miniştri.

Spuneam, cu câţiva ani în urmă, că **legislaţie perfectă nu există, dar ideea că ea este perfectibilă şi că este necesar** să se acţioneze în acest sens ar trebui să-i determine pe guvernanţii noştrii să fie mai activi, mai fermi şi să manifeste o disponibilitate sporită.[556] Se pare că am fost auziţi de cine trebuie. Nu mult timp după comentariile noastre un alt guvern decât cel criticat de noi a iniţiat o lege, care azi este în

---

[555] Ministrul de stat este astfel definit în literatura franceză: "calitate atribuită *intuitu personae* unui membru al Guvernului, pe care Preşedintele Republicii sau Primul-ministru vor să-l onoreze, pentru raţiuni personale sau politice. El se situează imediat după Primul ministru .... şi dirijează, sub imperiul celei de a V-a Republici, un departament ministerial" (P. **Avril**, J. **Gicquel**, *Lexique* ...., p.87)

[556] Vezi Genoveva **Vrabie**, *Remanierea guvernamentală în lumina exigenţelor statului de drept*, în "Palatul de justiţie" nr.3/1998, p.3.

vigoare, cu modificările ce i-au fost aduse ulterior.[557] Este vorba de guvernul Năstas format în urma alegerilor din 2000 şi este vorba de Legea de organizare şi funcţionare Guvernului României şi a ministerelor (Legea nr.90/2001).

În Constituţia României, spre deosebire de alte constituţii[558], nu se preved **numărul membrilor Guvernului**. Anterior Legii nr.90/2001 acesta era determinat, i primul rând, de numărul ministerelor înfiinţate prin lege, şi deci de numărul celor c aveau calitatea de ministru. Dar, calitatea de membru al Guvernului o puteau avea şi alt persoane, cum ar fi miniştrii secretari de stat, secretarul general al Guvernului etc. Toat persoanele care aveau calitatea de ministru erau membri de drept în Guvern, alături de e putând funcţiona în această calitate şi alte persoane. În legea nr. 37/1990 se statua că po face parte din Guvern şi secretarii de stat[559].

În actuala lege, mergându-se pe interpretarea dată textelor constituţionale d doctrină, s-a statuat iniţial că Guvernul este alcătuit din primul-ministru şi miniştri, di Guvern putând face parte şi miniştri-delegaţi, cu însărcinări speciale pe lângă primul ministru prevăzuţi în lista Guvernului prezentată Parlamentului pentru acordarea votulu de încredere. Ulterior – mai precis cu ocazia remanierii guvernamentale din martie 200 – s-a revenit, într-un anume fel, la ideea existenţei unor miniştri "coordonatori", miniştr de stat, dar – lucru important! – revenirea de care vorbeam a fost precedată d modificarea Legii nr.90/2001. Astfel, prin Legea nr.23/2004 a fost modificat art.3 alin. din legea de organizare a Guvernului. S-a păstrat, deci, principiul înscris în alin.1 - alcătuirea Guvernului din primul-ministru şi miniştri – dar s-a prevăzut **şi posibilitate de a numi miniştri de stat.** Acum alin.2 sună aşa: "Din Guvern **pot face parte** ş miniştri de stat şi miniştri delegaţi..." (s.n.) Deci, dacă Guvernul propune, ... în lista prezentată Parlamentului pentru acordarea votului de încredere, iar Parlamentul aprobă din Guvern pot face parte şi miniştri de stat. Această normă dispozitivă a stat la baza remanierii din luna martie 2004 a Guvernului Năstase, a modificării structurii ş componenţei acestui Guvern, din care fac parte acum 3 miniştri de stat, ministerele ş

---

[557] Vezi Legea nr.90/2001, privind organizarea şi funcţionarea Guvernului României şi a miniştrilor, modificată prin Legea nr.23/2004.

[558] Vezi, de exemplu, Constituţia Elveţiei, art.95.

[559] Cum din Guvern puteau face parte, potrivit vechiului art.101 alin.3 din Constituţie, "şi alţi membri stabiliţi prin lege organică", în afară de prim-ministru şi miniştri, unele guverne formate pe baza Constituţiei au cuprins secretari de stat, iar altele nu. Astfel, de exemplu, din componenţa Guvernului Victor Ciorbea, numit la 12 decembrie 1996, făceau parte şi 3 secretari de stat, numărul total al membrilor fiind de 28 (Vezi Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.342 din 12 decembrie 1996) După remanierea din decembrie 1997, din Guvern n-au mai făcut parte şi secretari de stat. Guvernul Radu Vasile care a urmat, fiind numit la 17 aprilie 1998, a fost format din 25 de membri, din care un singur secretar de stat. (Vezi Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.154 din 17 aprilie 1998) După remanierea din 16 decembrie 1998, Guvernul a rămas cu 18 membri, toţi miniştri, din care 2 miniştri de stat. (Vezi Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.490/18 decembrie 1998).

domeniile de activitate ce sunt coordonate de aceştia fiind stabilite de către primul-ministru.[560]

Aşa cum se prezintă lucrurile acum, adică existenţa unor miniştri de stat a ăror numire se face pe baza unui principiu legal, care poate fi apreciat ca fiind onstituţional – dacă avem în vedere libertatea primului-ministru de a-şi constitui o chipă funcţională în care atribuţiile şi rolul celor ce-o compun sunt nu numai liferenţiate ca domeniu ci şi din punct de vedere a greutăţii specifice a activităţilor ce ntră în competenţa membrilor Guvernului – **crearea acestei "trepte intermediare"** se are că nu mai vine în contradicţie cu regula înscrisă în art.102 alin.3 din Constituţie. Nu nai vine în contradicţie deoarece aceşti miniştri ("de stat") sunt "membri stabiliţi prin ege organică", cum prevede Constituţia. Şi, nu mai vine în contradicţie pentru că, aşa um reiese dintr-o interpretare sistematică a textelor legale, miniştrii de stat nu apar eapărăt ca o treaptă intermediară între primul-ministru şi miniştri; crearea acestei funcţii", "demnităţi" ţinând mai degrabă de ideea unei organizări cât mai eficiente a ctivităţii Guvernului mai degrabă, decât de o "structurare" a acestuia.

Art.37 al Legii 90/2001 prevede că "Primul-ministru poate cere Parlamentului nodificarea structurii Guvernului prin înfiinţarea, desfiinţarea, după caz, divizarea ori omasarea unor ministere." La acest alineat s-a adăugat un altul care permite primului-ninistru să solicite Parlamentului "ca unii dintre miniştri să aibă şi calitatea de ministru le stat pentru coordonarea activităţii unor ministere". În lumina primului alineat, **noua 'calitate" pe care o dobândesc unii miniştri – cea de ministru de stat – apare doar a o modalitate de optimizare şi de eficientizare a activităţii Guvernului,** oordonarea pe care o fac miniştrii de stat – potrivit "concepţiei" primului-ministru – econducând primordial la ideea unei noi trepte în structura guvernamentală – una ntermediară, "adăugată Constituţiei –, ci mai degrabă la ideea **întăririi poziţiilor celor miniştri care au în sarcină domenii de decizie şi domenii de coordonare** – lacă ne putem exprima astfel – care prin dificultatea lor trebuie altfel asigurate.

Potrivit Constituţiei şi Legii de organizare şi funcţionare a Guvernului **în cadrul Guvernului un rol aparte revine primului-ministru care conduce Guvernul şi coordonează activitatea membrilor acestuia,** cu respectarea atribuţiilor legale care le evin. **Primul-ministru reprezintă Guvernul** în relaţiile acestuia cu celelalte autorităţi tatice, cu partidele şi alianţele politice, cu sindicatele şi alte organizaţii eguvernamentale, precum şi în relaţiile internaţionale. **El prezintă Camerei Deputaţilor şi Senatului rapoarte** şi declaraţii cu privire la politica Guvernului, care se lezbat cu prioritate în Parlament, potrivit art.107 alin.1 din Constituţie. Dacă primul-ninistru se află într-una din situaţiile prevăzute de art.106, care reglementează încetarea uncţiei de membru al Guvernului, cu excepţia revocării, sau este în imposibilitate de a-i exercita atribuţiile, Preşedintele României va desemna un prim-ministru interimar,

---

[560] Vezi Hotărârea Parlamentului României nr.5/2004 pentru aprobarea modificării tructurii şi componenţei Guvernului, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.212 din **10 martie 2004.**

până la formarea noului guvern. Nu poate fi desemnat ca prim-ministru interimar decât un ministru. (art.107 alin.3)

Primul-ministru exercită, alături de ceilalţi miniştri, atribuţiile Guvernului, dar are şi o serie de **atribuţii proprii**, precum prezentarea listei Guvernului în şedinţă comună a Camerelor, prezentarea programului de guvernare în faţa Parlamentului, convocarea şi conducerea şedinţelor Guvernului, propunerea pentru revocare sau numire a unor miniştri, invitarea Preşedintelui României la şedinţele Guvernului etc., etc.

În realizarea multiplelor şi complexelor sale sarcini, primul-ministru antrenează întreaga echipă guvernamentală şi se sprijină pe **un aparat de lucru**, în cadrul căruia funcţionează: a) Cancelaria[561] primului-ministru, b) Secretariatul general al Guvernului şi c) Departamentul pentru relaţia cu Parlamentul, d) Departamentul pentru relaţii interetnice şi e) Aparatul de lucru al ministrului de stat pentru coordonarea activităţilor din domeniile apărării naţionale, integrării europene şi justiţiei.[562]

Secţiunea V

Funcţiile şi actele Guvernului

Potrivit art.102 din Constituţie, Guvernul asigură realizarea politicii interne şi externe a ţării. El dispune în acest scop de numeroase şi variate atribuţii pe plan guvernamental şi administrativ, în domeniul legislativ şi financiar[563].

Aşa cum precizam la început, **Guvernul realizează** împreună cu Preşedintele României **funcţia executivă** a statului. Funcţia aceasta este specifică Guvernului şi-i determină natura. El asigură „**realizarea** politicii interne şi externe a ţării", în care scop exercită conducerea generală a administraţiei publice, coordonând activităţile organelor administrative de specialitate – centrale şi locale. Guvernul asigură executarea legilor şi a tuturor dispoziţiilor legale adoptate în vederea aplicării lor. Atribuţiile Guvernului, ale primului-ministru, ale miniştrilor şi ale celorlalţi membri ai Guvernului sunt prevăzute de Constituţie şi detaliate de Legea nr.90/2001, cu modificările ulterioare.

Guvernul este şi un artizan al legii, contribuind în mare măsură la realizarea funcţiei normative a statului, atât prin **colaborarea** sa cu Parlamentul în procesul de elaborare şi adoptare a legii, cât şi prin adoptarea de acte normative proprii – hotărâri

---

[561] **Cancelaria primului-ministru** a fost creată prin Legea nr. 23/2004 de modificare a Legii nr. 90/2001 şi reglementată detaliat prin O.U.G. nr.11/2004 privind stabilirea unor măsuri de reorganizare în cadrul administraţiei publice centrale, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 206 din 25 martie 2004.

[562] Vezi art.1 al Ordonanţei de urgenţă a Guvernului nr.11/2004.

[563] Cu privire la atribuţiile Guvernului, vezi T. **Drăganu**, *Tratat*, vol. II, p. 315-316, A. **Iorgovan**, *Tratat* (1996), vol. II, p. 485-487 şi Ioan **Vida**, *op. cit.*, p. 120. ş.u. Vezi şi supra Titlul V, Capitolul I.

pentru organizarea executării legilor[564] şi ordonanţe în domenii de reglementare prin lege, dacă Parlamentul îl abilitează[565]. Dar, având în vedere că „unica autoritate legiuitoare este Parlamentul" (potrivit art.61 din Constituţie), şi că Guvernul nu poate adopta norme juridice în domenii de relaţii ce n-au format încă obiect de reglementare a legii[566] (abstracţie făcînd de adoptarea ordonanţelor, în urma abilitării de către Parlament), putem afirma cu deplin temei că funcţia legislativă nu aparţine Guvernului „cu titlu principal".

Rolul Guvernului se realizează potrivit programului său de guvernare. În vederea înfăptuirii acestuia, Guvernul exercită potrivit legii următoarele **funcţii**: a) **funcţia de strategie**, prin care se asigură elaborarea strategiei de punere în aplicare a Programului de guvernare; b) **funcţia de reglementare a relaţiilor sociale**, prin care se asigură crearea cadrului normativ în vederea realizării obiectivelor strategice; c) **funcţia de administrare a proprietăţii statului** şi de gestionare a serviciilor pentru care statul este responsabil; d) **funcţia de reprezentare a statului** pe plan intern şi extern, în limitele stabilite de art. 80 din Constituţie, care prevăd că "Preşedintele României este reprezentatul statului" şi e) **funcţia de control al respectării şi aplicării legilor** în domeniul apărării, ordinii publice şi siguranţei naţionale, precum şi în domeniile economic şi social şi al funcţionării instituţiilor şi organismelor care îşi desfăşoară activitatea în subordinea sau sub autoritatea Guvernului.[567]

În sfârşit, mai trebuie amintit şi faptul că ministerele mai îndeplinesc şi unele sarcini de natură jurisdicţională, idee care completează viziunea asupra funcţiilor Guvernului[568].

---

[564] **Prin hotărâre de Guvern legile sunt "detaliate"**, facilitându-se aplicarea lor corectă, **şi nu completate**. O hotărâre nu poate adăuga la lege (Vezi decizia Curţii Constituţionale nr.604/1998, în Monitorul Oficial, nr.134 din 3 aprilie 1998).

[565] Vezi art.108 şi 115 din Constituţia României.

Reluând **distincţia ce se făcea** în literatura de specialitate în perioada interbelică **între acte de guvernare** – care datorită caracterului lor esenţialmente politic erau supuse numai controlului Parlamentului – **şi acte administrative**, unii autori susţin că „am putea spune că hotărârea din categoria actelor de autoritate ale Guvernului este specia ce evocă **actele administrative**, pe când ordonanţele **actele de guvernare**" (Vezi M. **Constantinescu** şi A. **Iorgovan**, în *Constituţia României – comentată şi adnotată*, p.237). Dând răspuns la întrebarea "ce acte pot fi supuse controlului judecătoresc", distincţia aceasta a condus la concluzia că hotărârile de Guvern, ca acte administrative, pot fi supuse acestui control, pe când ordonanţele nu (fiind acte de guvernământ). Alţi autori au apreciat însă că şi ordonanţele pot fi supuse controlului judecătoresc, pe calea contenciosului administrativ.

[566] Aşa cum arătam în Secţiunea a III-a a Capitolului V din Titlul III din acest volum, **cu titlu de excepţie** Guvernul poate adopta norme şi în domenii de relaţii sociale ce nu au fost în prealabil reglementate prin lege. (Vezi şi T. **Drăganu**, *Tratat*, vol. II, p.104-109.)

[567] Vezi art.3 al Legii nr.90/2001.

[568] În cele mai multe constituţii se prevăd **sarcinile** Guvernului, reglementate, după caz, mai sintetic sau mai detaliat. Astfel, de exemplu, în Constituţia Franţei doar 4 articole sunt

Atribuţiile Guvernului trebuie anvizajate şi prin prisma poziţiei primului-ministru în cadrul acestuia şi a sarcinilor pe care le are ca organ ce-l reprezintă pe plan intern şi extern. În această calitate, primul-ministru are – aşa cum am mai arătat - atribuţii de „iniţiere" (de solicitare) a unor fapte sau acte juridice, precum, de exemplu, „iniţiativa" revocării din funcţie a unui ministru (art.85 alin.2 din Constituţie). Lui îi aparţine sarcina contrasemnării unor importante acte juridice adoptate de Preşedintele României (precum cele prevăzute în art.100 alin.2 din Constituţie), sarcina numirii sau eliberării din funcţie a unor înalţi funcţionari (art.15 din Legea nr.90/2001), sarcina adoptării unor acte juridice (art.19 al Legii nr.90/2001)[569], sarcina conducerii Guvernului (art.107 din Constituţie), sarcina prezentării unor rapoarte şi declaraţii cu privire la politica Guvernului (art.107 alin. 1) etc.[570].

Secţiunea VI

Răspunderea Guvernului şi a membrilor Guvernului

§I. Răspunderea Guvernului

Pentru întreaga sa activitate, Guvernul răspunde din punct de vedere politic numai în faţa Parlamentului – aşa cum se statuează în art. 109 alin.1 din Constituţie[571]. Această prevedere, însă, nu poate şi nu trebuie a fi interpretată în sensul că Guvernul, organ indirect reprezentativ, nu ar răspunde şi în faţa poporului sau şi în faţa partidului sau partidelor care l-au promovat. Numai că răspunderea aceasta este pur politică sau politică şi morală. În alte state, Guvernul răspunde şi în faţa preşedintelui (după caz a

---

consacrate Guvernului (art. 20-23), pe când în Constituţia Portugaliei 25 (de la art.185 la 204). În unele constituţii se face referire la atribuţii, în altele se prevăd **funcţiile**, precum în Constituţia Spaniei, unde în art. 97, teza a doua se statuează: Guvernul „exercită funcţia executivă şi puterea de reglementare, conform Constituţiei şi legilor".

[569] În articolul nr.19 al Legii nr.90/2001 se prevede că "în îndeplinirea atribuţiilor ce-i revin, primul-ministru emite decizii, în condiţiile legii".

[570] În literatura franceză, analizându-se atribuţiile („puterile") primului-ministru, se disting următoarele categorii: a) puteri consultative, b) puteri de certificare, c) puteri de solicitare, d) puteri de coordonare şi conducere, aceste din urmă atribuţii (puteri) fiind clasificate în: 1) putere normativă, 2) putere de numire 3) putere de înlocuire („suppléance") şi 4) responsabilităţi de apărare naţională. (vezi Charles **Debbasch**, Jacques **Bourdon**, Jean-Marie **Pontier**, Jean-Claude **Ricci**, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 3ème édition augmentée et corrigée, ECONOMICA, Paris, 1990, p.755-761).

[571] Facem abstracţie, în acest context, de posibilitatea interpretării art.107, alin.2 – coroborat cu art.106 şi, respectiv, 109 alin.1 – în sensul posibilităţii (competenţei) Preşedintelui României de a revoca pe primul-ministru şi deci, pe cale de consecinţă, în sensul răspunderii politice a Guvernului şi în faţa Preşedintelui României, interpretare făcută, după cum detaliam anterior, de către D-l Emil Constantinescu, în timpul mandatului său de Preşedinte al României. (Vezi supra, §II, Secţiunea a III-a a Capitolului II din Titlul V).

monarhului) şi în faţa parlamentului[572]. **La noi, însă, nu se poate vorbi de răspunderea Guvernului în faţa Preşedintelui României.** Este adevărat că acesta numeşte Guvernul, dar numai pe baza votului de încredere al Parlamentului. De esenţă în procedura de învestitură este hotărârea Parlamentului, Preşedintele neputând refuza numirea unui Guvern care are încrederea acestuia. **Preşedintele nu poate demite Guvernul.** De aceea singura autoritate în faţa căreia Guvernul răspunde din punct de vedere politic este Parlamentul.

Punând capăt controverselor din doctrină dar, mai ales, instituirii unei practici politice ce încalcă spiritul Constituţiei, prin legea de revizuire din 2003 s-a creat o regulă clară în acest domeniu: "Preşedintele României nu-l poate revoca pe primul-ministru" (art.107 alin.2).

Sancţiunea corespunzătoare răspunderii politice a Guvernului în faţa Parlamentului este demiterea sa ca urmare a retragerii încrederii acordate cu ocazia învestiturii (potrivit art.113 alin.1 sau a art.114 alin.2 combinat cu art.113 alin.1). Moţiunea de cenzură şi demiterea constituie „modalităţi" de control şi sancţionare a Guvernului care trebuie privite în strânsă legătură cu celelalte forme de control parlamentar ce pot conduce şi ele în final la moţiunea de cenzură, precum întrebările şi interpelările (art.112)[573]. Demiterea apare astfel ca cea mai gravă sancţiune politică a Guvernului.

Răspunderea politică a fiecărui membru al Guvernului este solidară cu a tuturor celorlalţi[574] . Abaterile grave înregistrate în oricare domeniu al executivului, neregulile constatate în fiecare minister pot atrage în final demiterea Guvernului. Orice faptă, orice culpă a unui ministru atrage răspunderea Guvernului în întregul său, nu răspunderea exclusivă a aceluia care a comis-o. „Încrederea Parlamentului fiind acordată întregii echipe guvernamentale, mandatul de încredere ce rezultă din învestitură este pentru Guvern în întregul său, astfel încât retragerea acestei încrederi şi, în mod corespunzător, încetarea mandatului primit nu pot privi decât pe cel căruia i-a fost acordată, adică Guvernului ca autoritate publică autonomă. Altminteri ar însemna ca răspunderea să fie atomizată, deşi ea rezultă din mandatul de încredere acordat Guvernului ca subiect de drept public distinct de membrii care-l compun[575] şi deci

---

[572] Este, de exemplu, situaţia întâlnită în Marea Britanie de la formarea instituţiei răspunderii solidare a Guvernului şi până la regina Victoria, iar în Franţa în timpul monarhiei din Iulie.

[573] Vezi supra, §1, Secţiunea IV din Capitolul V al Titlului III.

[574] Instituţie creată pe calea practicii politice în Marea Britanie, la sfârşitul secolului al XVIII-lea – prin demisia guvernului North –, răspunderea solidară este cunoscută azi în foarte multe sisteme constituţionale.

[575] Este o poziţie constituţională a Guvernului specifică regimului parlamentar.

răspunderea să nu mai corespundă obligației din care ea rezultă, întrucât ar privi un a subiect decât cel în sarcina căruia a fost constituită obligația"[576].

Așa cum prevede **Legea referitoare la responsabilitata ministerială,** pe lâng răspunderea politică, membrii Guvernului pot răspunde și civil, contravenționa disciplinar sau penal, după caz, potrivit dreptului comun din aceste materii.[577]

§II. Răspunderea membrilor Guvernului

În Constituția țării noastre, ca și în constituțiile altor state, este reglementată atâ răspunderea Guvernului, ca subiect distinct de drept, cât și răspunderea membrilo Guvernului.

În ceea ce privește **răspunderea membrilor Guvernului**, trebuie să facem: 1 o distincție între răspunderea penală și cea civilă, pe de o parte, și 2) răspunderea pentr fapte săvârșite sau prejudicii cauzate în exercitarea funcțiilor lor sau în afara exercitări acestora[578].

În legătură cu răspunderea penală, în art.109 alin.2 din Constituție, s prevede că „numai Camera Deputaților, Senatul și Președintele României au dreptul s ceară urmărirea penală a membrilor Guvernului pentru faptele săvârșite în exercițiu funcției lor". Competența de judecată aparține, în acest caz, Înaltei Curți de Casație ș Justiție[579]. Dacă **numai** pentru „faptele săvârșite în exercițiul funcției lor" sun competente a cere urmărirea penală organele amintite, înseamnă că pentru faptele care n-au nici o legătură cu funcția urmărirea penală este declanșată potrivit dreptului comun La fel, dacă numai pentru faptele amintite este atrasă competența de judecată a Înalte Curți de Casație și Justiție, pentru toate celelalte competența se va stabili potrivi dreptului comun.

Detaliindu-se regulile constituționale, în Legea nr.115/1999, cu modificările ulterioare, s-a reglementat răspunderea penală a miniștrilor, statuându-se că sub incidența acesteia intră doar "faptele săvârșite de membrii Guvernului în exercițiul

---

Răspunderea politică solidară a miniștrilor este o instituție ce s-a creat în timp, având la origine răspunderea penală. (Vezi, de exemplu, Georges **Burdeau**, *Manuel de Droit constitutionnel et institutions politiques*, 20ème édition, L. G. D. J. 1984, p.166.)

[576] Vezi M. **Constantinescu** și A. **Iorgovan**, în *Constituția României – comentată și adnotată*, p.243.

[577] Vezi art.4 al Legii nr.115/1999, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.384 din 20 mai 2002, modificată prin Legea nr.161/2003 (Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.279 din 21 aprilie 2003).

[578] Vezi, de exemplu, C. **Debbasch**, J. **Bourdon**, J. M. **Pontier**, J. C. **Ricci**, *op. cit.*, p.752 ș. a.

[579] În alte state competența de a judeca pe miniștri aparține unor organe de jurisdicție politică. Astfel, de exemplu, în Franța membrii Guvernului sunt judecați de Curtea de justiție a Republicii. (Vezi art. 8[1] din Constituția Franței de la 1958.)

funcției lor, pentru săvârșirea altor infracțiuni aceștia urmând a răspunde potrivit dreptului comun" (art.6 alin.1 şi 2).

În Constituție se precizează că, dacă s-a cerut urmărirea penală, Preşedintele României poate dispune suspendarea din funcție, iar dacă un membru al Guvernului a fost trimis în judecată, suspendarea lui din funcție devine obligatorie. Sunt „măsuri" care răspund, pe de o parte, unor exigențe de ordin juridic privind prezumția de nevinovăție şi, pe de altă parte, unor exigențe de operativitate a muncii executivului, activitățile ce țineau de competența celui „trimis în judecată" urmând a fi continuate de un ministru interimar, numit în condițiile art.107 alin.4 din Constituție.

În caz de condamnare, membrul Guvernului este demis de drept, dacă prin hotărârea judecătorească şi-a pierdut drepturile electorale. De asemenea, trebuie precizat că după ce Preşedintele României a dispus suspendarea, poate – la propunerea primului ministru – să-l revoce din funcție.

Cazurile de răspundere şi pedepsele aplicabile membrilor Guvernului sunt reglementate prin Legea nr.115/1999 privind răspunderea ministerială[580].

În legătură cu răspunderea civilă, nu sunt prevăzute reguli în Constituție, fapt pentru care această problemă rămâne sub incidența dreptului comun. Fiecare membru al Guvernului este civilmente responsabil pentru faptele lui prin care a provocat un prejudiciu – după caz, statului sau persoanelor fizice (sau altor persoane juridice afară de stat). Răspunderea patrimonială a miniştrilor rezultă, deci, din normele dreptului civil şi ea este „pusă în mişcare" fie printr-o acțiune civilă în cadrul unui proces penal, fie printr-o acțiune înaintată instanței civile[581].

---

[580] În legătură cu art.109 (fost 108) din Constituție trebuie amintit că i s-au adus în Constituantă nişte amendamente, care nu au fost reținute însă. Un amendament propunea o regulă similară celei din Codul civil referitoare la răspunderea comitentului pentru fapta prepusului său. Astfel, F. Miklos a propus următorul text: „În situația în care o persoană este vătămată printr-un act emis de un ministru, acesta să poată cere despăgubiri **de la stat, iar statul să soluționeze problema sa față de ministru**." Un alt deputat, Z. Severin, a propus un alineat având următorul cuprins: „Membrii Guvernului, care motivat s-au abținut de la vot sau au votat împotriva unor hotărâri, regulamente, ordonanțe sau altor măsuri adoptate de Guvern, nu sunt solidar răspunzători decât pentru faptele pentru care se fac culpabili". (Vezi Monitorul Oficial al României, Anul II, nr.14, Partea a II-a, *Dezbateri parlamentare*, aprilie 1991, p. 3).

[581] În doctrina franceză se face o distincție, susținându-se că, dacă prejudiciul este cauzat în afara exercitării funcțiilor, ministrul este supus regulilor de drept comun. Dacă prejudiciul este cauzat în exercitarea funcției, două ipoteze ar fi posibile: 1) Situația când prejudiciul este cauzat unui subiect de drept privat sau unei alte persoane publice decât statul, când se aplică regulile răspunderii administrative şi 2) Situația în care prejudiciul afectează patrimoniul statului, când răspunderea respectivă este înglobată răspunderii politice. (Vezi C. **Debbasch**, J. **Bourdon**, J. M. **Pontier**, J. C. **Ricci**, *op. cit.*, p. 752-753).

Capitolul III

Raporturile Guvernului cu Parlamentul

Guvernul şi Parlamentul întreţin raporturi strânse, specifice republicilo parlamentare, făcând ca, în cadrul regimului politic mixt existent la noi, balanţa s încline sensibil în favoarea Parlamentului. Să nu uităm că în Constituţie adjectiv „suprem" este utilizat numai pentru caracterizarea acestuia, chiar dacă îl raportează, s pare, doar la celelate organe **alese**, şi nu la toate autorităţile[582]. Este vorba: 1) d raporturi de colaborare care se manifestă în mod deosebit cu ocazia elaborării legii; 2 de raporturi ce se încheagă în procesul de informare a Parlamentului de către Guvern ş de către celelalte organe ale administraţiei publice şi 3) de raporturi prin intermediu cărora se realizează funcţia de control a Parlamentului asupra activităţii guvernamental şi administrative.

Secţiunea I

Raporturile dintre Guvern şi Parlament în procesul de realizare a funcţiei legislative

Problemă analizată de noi în capitolul referitor la „funcţiile Parlamentului" raporturile dintre Guvern şi Parlament necesită o expunere succintă şi în acest contex pentru a caracteriza principalele lor aspecte care relevă, pe de o parte, colaborare puterilor în realizarea funcţiilor statului şi, pe de altă parte, controlul exercitat de una asupra activităţii celeilalte.

În ceea ce priveşte **funcţia legislativă**, trebuie observat mai întâi aportul diferi al celor două autorităţi şi atribuţiile lor **specifice.** Este un duet în care vioara întâi c constituie Parlamentul.[583] Rolul Guvernului se manifestă pe planul iniţiative legislative[584], apoi prin impunerea unui anume **ritm** în desfăşurarea dezbaterilor, putând cere Parlamentului să adopte anumite legi în procedură de urgenţă[585], prin dreptul pe care îl are de a i se trimite raportul întocmit de comisia sesizată în fond cu respectarea

---

[582] În acest sens în art.61 se prevede că „Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului..." (s.n.)

[583] Când facem această afirmaţie, ne situăm îndeosebi pe planul normativităţii, făcând abstracţie de situaţiile tot mai frecvente în care Guvernul intră în sfera de activitate a Parlamentului, în special prin emiterea de ordonanţe de urgenţă.

[584] Vezi art.74 din Constituţie.

[585] Cu privire la procedura de urgenţă vezi Regulamentul Camerei Deputaţilor (art.107-111), republicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.51, din 31 ianuarie 2001, modificat apoi prin Hotărârea Camerei Deputaţilor nr. 23/2003, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, din 12 noiembrie 2003 şi Regulamentul Senatului (art. 86-87), republicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.58 din 2 februarie 2001, modificat prin Hotărârea Senatului nr.20/2003, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.834 din 24 noiembrie 2003..

termenului prevăzut de art.67,[586] prin dreptul de a prezenta amendamente motivate în scris[587], prin dreptul de a participa la dezbateri şi prin obligaţia prezentării motivelor care au condus la promovarea proiectului[588], prin dreptul de a lua cuvântul înaintea dezbaterilor generale[589] şi dreptul de a-şi exprima punctul de vedere la discutarea fiecărui articol[590], prin dreptul de a pune în discuţie amendamentele respinse de comisia sesizată în fond, sau de a depune în mod excepţional noi amendamente etc. Rolul Guvernului în procesul de elaborare, adoptare şi asigurare a constituţionalităţii legilor continuă cu posibilitatea de a sesiza Curtea Constituţională – în conformitate cu art.146 lit."a" din Constituţie – în vederea exercitării controlului constituţionalităţii legilor înainte de promulgare. Indirect, Guvernul poate să influenţeze procesul de asigurare a constituţionalităţii legilor şi prin dreptul pe care-l are de a fi consultat şi de a-şi exprima punctul de vedere cu privire la constituţionalitatea unor reguli juridice în legătură cu care Curtea a fost sesizată[591]. O altă atribuţie care aparţine de sfera legislativului este şi cea cuprinsă în art.150 alin.1 din Constituţie care prevede că revizuirea Constituţiei poate fi iniţiată de (şi de) Preşedintele României la **propunerea** Guvernului.

În realizarea funcţiei legislative a statului prin colaborarea celor două autorităţi, un aport important îl are – indubitabil – Guvernul, prin competenţa sa de a adopta ordonanţe, în condiţiile prevăzute de lege; adică în urma adoptării de către Parlament a unei legi de abilitare în care se stabilesc în mod obligatoriu domeniul şi data până la care se pot emite ordonanţe şi, dacă acesta găseşte necesar, obligativitatea aprobării ordonanţei de către Parlament, până la împlinirea termenului de abilitare (art.115)[592]. De reţinut că o condiţie fundamentală[593] pentru exercitarea acestei competenţe de către Parlament este aceea de **a nu abilita Guvernul în domenii care fac obiectul legilor organice**[594].

---

[586] Vezi art.91 alin.2 din Regulamentul Camerei Deputaţilor.

[587] Vezi art.93 din Regulamentul Camerei Deputaţilor.

[588] Vezi art.94 din Regulamentul Camerei Deputaţilor.

[589] Vezi art.94 din Regulamentul Camerei Deputaţilor.

[590] Vezi art.100 din Regulamentul Camerei Deputaţilor.

[591] Vezi art.19 alin.1 din Legea nr.47/1992, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.101 din 22.V.1992, modificată prin Legea nr.138/1997 şi republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.187 din 7 august 1997. Vezi şi Legea nr.232/2004 de modificare şi completare a Legii nr.47/1992, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.502 din 3 iunie 2004.

[592] Pentru detalii, vezi supra, §1, Secţiunea IV din Capitolul V al Titlului III.

[593] Cu toate că această condiţie este obligatorie – prevăzută deci într-o normă imperativă – interpretarea dată de Guvern este în sensul că poate adopta ordonanţe **de urgenţă** prin care să modifice legi organice. Adică, ce nu poate face pe cale obişnuită – prin ordonanţe adoptate pe baza legilor de abilitare – poate face pe cale de excepţie (prin ordonanţa de urgenţă). În felul acesta se încalcă în mod brutal principiul constituţional înscris în art.61, precum şi regulile înscrise în art.115 din Constituţie. (Vezi, de exemplu, Ordonanţa de urgenţă nr.36/1997 pentru modificarea şi completarea Legii învăţământului nr. 84/1995, publicată în Monitorul Oficial al României,

Pentru a înțelege corect colaborarea Guvernului cu Parlamentul pentru realizarea funcției legislative a statului, unele precizări se impun. Când vorbim de funcția legislativă a statului, avem în vedere o sferă mai largă decât cea pe care o presupune funcția legislativă a Parlamentului. **Când ne referim la stat, am putea vorbi mai repede de o funcție de reglementare a relațiilor sociale sau normativă**, funcție ce se realizează prin adoptarea de reguli general-obligatorii, indiferent de forma pe care acestea o îmbracă: legi, decrete, ordonanțe, hotărâri etc. etc. I se spune funcție legislativă, totuşi, pentru că însăşi noțiunea de lege este aici avută în vedere (înțeleasă) în sensul de act normativ juridic. Pentru Parlament am putea vorbi de o „funcție legislativă", luând în considerare faptul că este „unica autoritate legiuitoare a țării", unica autoritate care adoptă legi, în sens tehnic, juridic.

Parlamentul adoptă legi – acte normative cu forță juridică supremă, „create" potrivit regulamentelor de funcționare ale Camerelor- dar poate adopta şi alte acte normative – în virtutea aceleiaşi funcții –, cum sunt, de exemplu, hotărârile prin care se aprobă regulamentele de funcționare. Dar, **când Constituția îl califică ca „unică autoritate legiuitoare", face trimitere numai la legi, în sensul tehnic, juridic al noțiunii de lege.** La elaborarea acestora colaborează Guvernul, şi nu la elaborarea şi adoptarea moțiunilor, hotărârilor etc.

Dar Guvernul exercită o funcție de reglementare juridică a relațiilor sociale şi „în nume propriu", nu numai cu titlu de „colaborator", de vioara a doua. El poate adopta ordonanțe, în conformitate cu atribuțiile încredințate prin normele constituționale, dacă a fost abilitat de Parlament, şi hotărâri – ca activitate specifică de reglementare – în scopul organizării executării legii (art.108 alin.2 din Constituție).

În concluzie, raporturile dintre Guvern şi Parlament în realizarea funcției legislative trebuie privite atât prin prisma conlucrării lor din domeniul inițierii, elaborării şi adoptării legii, cât şi prin prisma realizării unor sarcini de legiferare a Parlamentului prin transmiterea competenței de a adopta norme juridice pentru reglementarea unor relații ce formează – în mod obişnuit – obiect de reglementare al legilor[595]. Şi, dacă avem în vedere că legile trebuie să fie conforme cu Constituția (supremația acesteia fiind consacrată expres de art.1 alin.5), iar intrarea lor în vigoare are loc – în caz de sesizare a Curții Constituționale – după efectuarea controlului, trebuie reținut în acest context şi rolul Guvernului, alături de celelalte organe prevăzute de art.146 lit."a", în

---

Partea I, nr.152 din 14 iulie 1997 şi Ordonanța de urgență nr. 22/1997 pentru modificarea şi completarea Legii administrației publice locale nr.69/1991, acum abrogată).

[594] Vezi art.115 alin.1; art.73 alin.3 şi toate celelalte articole care fac trimitere expres la lege organică (precum art.3 alin.2; art.5 alin.1; art.83, 102 alin.1; art.117 alin.3 etc.)

[595] În realizarea sarcinilor de legiferare trebuie însă să se păstreze proporția impusă de exigențele art.61 din Constituție, adică Parlamentul să rămână vioara întâi, fapt ce nu poate fi confirmat nici pentru Guvernul Victor Ciorbea, nici pentru Guvernul Radu Vasile, şi nici pentru Guvernul Adrian Năstase.

asigurarea constituţionalităţii legilor. Şi această activitate poate fi alăturată acelora (şi acelora) din domeniul de realizare a funcţiei legislative.

O altă precizare care se impune în acest context este cea referitoare la rolul Consiliului Economic şi Social, instituţie publică de interes naţional ce este consultată obligatoriu de iniţiatorul proiectelor de legi din domeniul său de competenţă, rezultatul consultării concretizându-se în avize la proiectele respective.[596]

Secţiunea II

Raporturile dintre Guvern şi Parlament ce se cristalizează în procesul de informare a acestuia

Informarea Parlamentului, reglementată de Constituţie sub forma informării propriu-zise (art.111), a întrebărilor şi a interpelărilor (art.112), analizată de noi în cadrul capitolului privind funcţia de control a autorităţii legislative[597], trebuie abordată în acest context dintr-un alt unghi de vedere, cel al modului în care se realizează colaborarea dintre cele două autorităţi, informaţia venind nu numai dinspre Guvern înspre Parlament, ci şi invers.

Aşa cum afirma profesorul Ion Deleanu, „într-o democraţie pluralistă, legislativul şi executivul trebuie să se informeze mutual. Folosul este reciproc."[598] Parlamentul nu-şi poate exercita nici una din funcţiile sale fundamentale[599] – legislativă, guvernamentală[600] şi de control – decât pe baza informării. Informarea apare ca „un numitor comun" al tuturor funcţiilor, eficacitatea lor depinzând de realizarea acestei funcţii laterale – informarea. Dar nici executivul, Guvernul în mod deosebit, nu-şi poate exercita atribuţiile decât cu aceeaşi condiţie.

Referindu-ne doar la prevederile constituţionale din acest domeniu, o primă observaţie se impune: ele îşi au locul firesc în cadrul capitolului referitor la „Raporturile Parlamentului cu Guvernul", ceea ce este de natură a confirma „dubla direcţie" a

---

[596] Vezi art.2 al Legii nr.109/1997 privind organizarea şi funcţionarea Consiliului Economic şi Social, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.141 din 7 iulie 1997, modificat şi completat prin Legea nr.58/2003 (Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.179 din 21 martie 2003).

[597] Vezi supra, §1, Secţiunea IV a Capitolului V din Titlul III.

[598] Vezi Ion **Deleanu**, *Drept constituţional şi instituţii politice contemporane*, Editura Fundaţia „Chemarea" Iaşi, 1993, p. 171.

[599] Cu privire la deosebirea dintre funcţiile fundamentale şi cele laterale, vezi Genoveva **Vrabie**, *Identificarea şi clasificarea funcţiilor Parlamentului României*, în „Studii de drept românesc", nr.4/1994, p. 368.

[600] Funcţia guvernamentală se realizează prin determinarea politicii externe, asigurarea echilibrului financiar şi numirea, desemnarea sau alegerea unor persoane în vederea exercitării unor importante funcţii guvernamentale şi judiciare etc. (Vezi Genoveva **Vrabie**, *Les fonctions du Parlement de la Roumanie. Contribution à leur identification et à leur clarification*, în "Revue internationale de droit comparé", nr.3/1997, p.701 ş.u.)

informației, în pofida faptului că „afirmațiile" din art.111 și 112 par a obliga doar Guvernul să informeze Parlamentul.

În al doilea rând, **observăm că atât „obligațiile" înscrise în art.112** – adică cele ale Guvernului de a prezenta informații și documente cerute de Camerele și comisiile Parlamentului – **cât și cele înscrise în art.111** – adică obligațiile Guvernului și a membrilor săi de a răspunde întrebărilor și interpelărilor formulate de parlamentari - **converg în aceeași direcție, având un scop unic: informarea Parlamentului.**

Informarea este indispensabilă exercitării funcției legislative, latura cognitivă a procesului de adoptare a legilor fiind tot atât de importantă ca cea de apreciere (de valorizare) și de luare a deciziei. Informarea este, incontestabil, **indispensabilă realizării funcției guvernamentale**, activitatea și decizia din domeniul politicii externe și din domeniul financiar fiind direct determinate de cunoașterea cât mai adecvată, cât mai profundă și detaliată a relațiilor ce urmează a fi reglementate sau coordonate. La fel numirea, desemnarea, alegerea unor persoane în vederea exercitării unor importante funcții guvernamentale, judiciare etc. nu se poate realiza decât pe baza informării și a luării unei decizii pe baza aprecierii „datelor" culese. În sfârșit, **activitatea de control a Parlamentului** și „sancționarea" Guvernului prin adoptarea moțiunii de cenzură, potrivit art.113, **nici nu se poate exercita altfel decât pe baza unei informări** cât mai complete, care să facă posibilă o judicioasă apreciere a activităților acestuia.

Pe baza reglementărilor constituționale referitoare la procedeele de informare putem face o distincție între: 1) mijloacele aflate la dispoziția cetățenilor, 2) mijloacele aflate la dispoziția parlamentarilor, 3) mijloacele aflate la dispoziția Camerelor și organelor lor interne și 4)mijloacele rezervate inițiativei Guvernului, cu sau fără angajarea răspunderii politice[601].

1) Mijloacele aflate la dispoziția cetățenilor – petițiile – intersectează câmpul raporturilor dintre Parlament și Guvern pentru că, odată primite petițiile de către Parlament, Comisia pentru cercetarea abuzurilor, corupției și pentru petiții[602] are îndatorirea, pe de o parte, de a examina petițiile și, pe de altă parte, de a efectua o anchetă asupra abuzurilor sesizate, anchetă care presupune investigarea faptelor executivului (sau și ale executivului)[603], dacă la cererea sa Camera a dispus.

---

[601] Cu privire la alte posibile distincții, vezi, de exemplu, Marcel **Prélot**, Jean **Boulouis**, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 7ème édition, Dalloz, Paris, 1978, p.819 ș. a., C.**Debbasch**, J.**Bourdon**, J.M. **Pontier**, J.C. **Ricci**, *op. cit.*, p.912 ș.a., J.**Burdeau**, *op.cit.*, p.635 ș.a., Bernard **Chantebout**, *Droit constitutionnel et science politique*, 10ème édition, Armand Colin, Paris, 1991, p.567 ș.a., P.**Pactet**. *op. cit.*, p.458 ș.a., Claude **Leclercq**, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 7ème édition, LITEC, Paris, 1990, p.674, Tudor **Drăganu**, *op. cit.* (Tratat), vol. II, p.184-189.

[602] Vezi art.58 pct.14 din Regulamentul Camerei Deputaților și art.56 din Regulamentul Senatului.

[603] Abuzurile semnalate pot fi ale organelor administrative, ale organelor jurisdicționale sau ale altor categorii de autorități.

2) Mijloacele aflate la dispoziția parlamentarilor sunt, în primul rând, cele prevăzute de art.111 din Constituție și de regulamentele Camerelor care le „detaliază"[604] și, în al doilea rând, cele reglementate de art.112, detaliate și ele de regulamente[605].

Art. 111 din Constituție, care prevede obligațiile Guvernului și a celorlalte organe ale administrației publice de a prezenta **informațiile** și documentele cerute de Camera Deputaților și de Senat sau de comisiile parlamentare pot și trebuie a fi interpretate – având în vedere și dispozițiile celor două regulamente privind această instituție – în sensul că **deputații și senatorii** pot cere de la orice organ al administrației publice informațiile și documentele necesare desfășurării activității lor. Totuși, trebuie reținut că în aceste situații Camera – prin intermediul Președintelui – este aceea care solicită oficial informația de la autoritatea administrativă și nu deputatul sau senatorul care, pentru exercitarea unor atribuții, întocmirea unor rapoarte etc. „inițiază" măsura dispusă de Cameră.

În al doilea rând, așa cum reiese din interpretarea **art.112**, pentru informarea Parlamentului se exercită **dreptul parlamentarilor de a adresa întrebări și de a interpela** pe membrii Guvernului.

Întrebările sunt un mijloc tradițional de informare[606]. Ele se pot adresa oral sau scris, potrivit reglementărilor cuprinse în regulamentele de funcționare ale celor două Camere. Spre deosebire de cele adresate celorlalți membri ai Guvernului, întrebările adresate primului-ministru pot să se refere numai la politica generală a acestuia. **Interpelările** se fac întotdeauna în scris și ele sunt făcute îndeosebi de **grupuri** parlamentare. Privesc probleme importante ale activității interne și externe a Guvernului[607]. Camera Deputaților sau Senatul, după caz, poate adopta o moțiune prin

---

[604] Vezi art.169-171 din Regulamentul Camerei Deputaților și art.161-163 din Regulamentul Senatului (modificat prin Hotărârea nr.20 din 18 noiembrie 2003).

[605] Vezi Capitolul III din Regulamentul Camerei Deputaților intitulat "Moțiuni, întrebări, interpelări, informarea deputaților, petiții și diverse intervenții" și Capitolul III (art.148-168) din Regulamentul Senatului.

Posibilitatea și necesitatea anvizajării celor două instituții – 1) informarea Parlamentului și 2) întrebările și interpelările miniștrilor – **în lumina scopului unic urmărit prin reglementare** – informarea adunărilor – **reiese**, de altfel, **și din definiția ce este dată "întrebării" de către cele două regulamente** – („Întrebarea constă într-o simplă cerere de a răspunde dacă un fapt este adevărat, dacă o informație este exactă, dacă Guvernul și celelalte organe ale administrației publice înțeleg să comunice Camerei informațiile și documentele cerute de Camera Deputaților sau de comisiile permanente și dacă Guvernul are intenția de a lua o hotărâre într-o problemă determinată" – Vezi art.154 alin.2 din Regulamentul Camerei Deputaților.).

[606] Vezi supra, §1, Secțiunea IV a Capitolului V din Titlul III. Vezi și art.154-168 din Regulamentul Camerei Deputaților și art.153-160 din Regulamentul Senatului.

[607] Vezi art.162 din Regulamentul Camerei Deputaților, modificat prin Hotărârea nr.18 (Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.111 din 2 iunie 1995) în care se prevede: „Guvernul și fiecare dintre membri săi sunt obligați să răspundă la interpelări în cel mult două săptămâni. Pentru motive temeinice, Camera poate acorda un nou termen."

care să-şi exprime poziţia cu privire la problema ce a făcut obiectul interpelării.

În afară de întrebări şi interpelări, normele legale mai prevăd şi „intervenţiile deputaţilor, în nume personal sau în numele grupului parlamentar din care fac parte". Acestea nu pot cuprinde probleme care pot face obiectul întrebărilor, interpelărilor sau cererilor pentru care procedura este stabilită în Regulamentul Camerei[608]. Intervenţiile pot apare şi ele în sfera relaţiilor Camerei cu Guvernul, dacă au legătură cu activitatea administrativă.

3) **Mijloacele de informare aflate la dispoziţia Camerelor şi organelor ei interne** reies, în primul rând, din prevederile art.111, alin.1, teza a doua, unde se statuează şi **obligaţia** pentru Camera Deputaţilor şi Senat **de a solicita informarea, şi anume** „în cazul în care o iniţiativă legislativă implică modificarea prevederilor bugetului de stat sau a bugetului asigurărilor sociale de stat"[609]. În al doilea rând, ele reies din reglementările privind **comisiile parlamentare**, cele de anchetă îndeosebi, potrivit cărora comisiile **pot solicita datele şi informaţiile necesare**, de la orice organ al administraţiei publice, pot invita la şedinţele lor orice persoană care lucrează în acest domeniu (administrativ), specialişti etc., pot porni anchete cu privire la activitatea desfăşurată de Guvern, bineînţeles cu încuviinţarea Camerei de care aparţin[610]. În al treilea rând, Parlamentul poate cere **prezentarea unor rapoarte de către Curtea de Conturi**, potrivit art.140 alin.3[611], după cum **poate determina Guvernul să adopte o declaraţie** prin care să-şi exprime atitudinea faţă de anumite evenimente importante interne sau externe, potrivit art.107 alin.1, teza a doua din Constituţie.

4) Trebuie, în sfârşit, să remarcăm şi existenţa unor **mijloace de informare a Parlamentului la iniţiativa Guvernului,** care reies din reglementările privind angajarea răspunderii acestuia asupra unei probleme, a unei declaraţii de politică generală sau asupra unui proiect de lege, conform art.114 din Constituţie, precum şi din cele referitoare la iniţiativa legislativă şi obligaţia expunerii de motive ce incumbă iniţiatorului.

Secţiunea III

Raporturile dintre Guvern şi Parlament din sfera realizării funcţiei de control a Parlamentului

Problemă expusă cu ocazia analizei funcţiilor Parlamentului[612], controlul parlamentar al activităţii Guvernului trebuie abordat din nou în acest context pentru

---

[608] Vezi hotărârea privind procedura de desfăşurare a şedinţelor Camerei Deputaţilor în care au loc intervenţii ale deputaţilor, în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.340 din 8 decembrie 1994.

[609] Această obligaţie trebuie privită în strânsă legătură cu art.138 alin.5 din Constituţie, unde se statuează: „Nici o cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanţare".

[610] Vezi art.72 din Regulamentul Camerei Deputaţilor şi art.71 din Regulamentul Senatului.

[611] În alin.3 al art.140 din Constituţie se prevede: „**La cererea** Camerei Deputaţilor sau Senatului, Curtea de Conturi controlează modul de gestiune a resurselor publice şi **raportează** despre cele constatate" (s. n.).

[612] Vezi supra, §1 Secţiunea IV din Capitolul V al Titlului III.

Cu privire la această problemă, vezi şi: T. **Drăganu**, *op. cit.* (Tratat), vol. II, p. 169 ş.u., Antonie **Iorgovan**, *op. cit.* (Tratat), vol. II, p. 500 ş.u., D. **Ciobanu** şi V. **Duculescu**, *op. cit.*, p.

completarea „tabloului general" al raporturilor Parlament-Guvern, a poziției și rolului activității guvernamentale înlăuntrul sistemului activităților statale. Este o problemă cu greu „detașabilă" de cea anterioară – referitoare la informarea Parlamentului – controlul activității Guvernului realizându-se printr-un sistem de mijloace și proceduri care începe cu informarea, continuă cu întrebările și interpelările membrilor Guvernului și se termină cu „sancționarea" acestuia, cu luarea unei decizii ireversibile – demiterea Guvernului. Efectul unui astfel de control este de data aceasta altfel finalizat: încetarea forțată a mandatului. Dar la această consecință contribuie sau concură și celelalte proceduri de control și nu numai moțiunea de cenzură.

Prin adoptarea moțiunii de cenzură, Parlamentul retrage încrederea acordată **Guvernului** la învestitură[613]. Dar, la această soluție extremă se ajunge, de regulă, după o perioadă în care Parlamentul a utilizat toate mijloacele și metodele de control prevăzute de Constituție. Tocmai pentru că adoptarea moțiunii de cenzură conduce la cea mai gravă „sancțiune" a Guvernului[614] – demiterea –, procedura este strict reglementată constituțional, prevăzându-se o serie de reguli precise precum cele ce reglementează inițiativa, numărul celor ce o pot iniția și de câte ori poate fi inițiată în aceeași sesiune, precum cele referitoare la obligativitatea de comunicare a moțiunii Guvernului, la modul de adoptare etc.[615]

---

178 ș.a., M. **Constantinescu**, I. **Deleanu**, A. **Iorgovan**, I. **Muraru**, F. **Vasilescu**, I. **Vida**, *Constituția României – comentată și adnotată*, p. 248-253, M. **Prélot**, J. **Boulouis**, *op. cit.*, p.830 ș.a., G. **Burdeau**, *op. cit.*, p.634 ș.a., C. **Debbasch**, J. **Bourdon**, J.M. **Pontier**, J.C. **Ricci**, *op.cit.*, p.903-916, B. **Chantebout**, *op. cit.*, p.567-574, C. **Leclercq**, *op. cit.*, p.674-680 și P. **Pactet**, *op.cit.*, p.435-447, Dmitri **Georges-Lavroff**, *Le droit constitutionnel de la Ve République*, 2e édition, DALLOZ, Paris, 1997, p.836-849.

[613] Dacă în perioada 1866-1938 responsabilitatea solidară a întregului Guvern în fața Parlamentului coexista cu responsabilitatea individuală a fiecărui ministru, **Constituția din 1991 consacră un sistem care nu cunoaște decât responsabilitatea solidară** a Guvernului în fața Parlamentului. **O moțiune poate duce la demiterea Guvernului, dar nu poate fi îndreptată împotriva unui singur ministru.** (Vezi T. **Drăganu**, *op.cit.* (Tratat), vol. II, p. 172.

[614] Subliniindu-se gravitatea acestei măsuri, în doctrina franceză este citat fostul președinte Charles de Gaulle, care spunea că responsabilitatea Guvernului se traduce printr-o moțiune reglementată „în condițiile care dau acestei rupturi un caracter de o gravitate extraordinară". (vezi M. **Prélot**, J. **Boulouis**, *op. cit.*, p.836).

[615] În acest sens, **în art. 113** se prevede:

„(1) Camera Deputaților și Senatul, în ședință comună, pot retrage încrederea acordată Guvernului prin adoptarea unei moțiuni de cenzură, cu votul majorității deputaților și senatorilor.

(2) Moțiunea de cenzură poate fi inițiată de cel puțin o pătrime din numărul total al deputaților și senatorilor și se comunică Guvernului la data depunerii.

(3) Moțiunea de cenzură se dezbate după 3 zile de la data când a fost prezentată în ședința comună a celor două Camere.

(4) Dacă moțiunea de cenzură a fost respinsă, deputații și senatorii care au semnat-o nu mai pot iniția, în aceeași sesiune, o nouă moțiune de cenzură, cu excepția cazului în care Guvernul își angajează răspunderea potrivit art. 113".

La acelaşi rezultat sau final – moţiunea de cenzură – se ajunge şi în situaţia angajării răspunderii Guvernului în faţa Camerei Deputaţilor şi a Senatului asupra unui program, a unei declaraţii de politică generală sau a unui proiect de lege, în condiţiile art.114[616]. Rezultatul este acelaşi, dar iniţiativa aparţine de data aceasta Guvernului. Guvernul pune Parlamentul într-o situaţie limită, de a opta între acceptarea opiniei lui sau demitere.

---

[616] Vezi supra §1 al Secţiunii IV din Capitolul V, Titlul III.

Art. 114 prevede:

„(1) Guvernul îşi poate angaja răspunderea în faţa Camerei Deputaţilor şi a Senatului, în şedinţă comună, asupra unui program, a unei declaraţii de politică generală sau a unui proiect de lege.

(2) Guvernul este demis dacă o moţiune de cenzură depusă în termen de 3 zile de la prezentarea programului, a declaraţiei de politică generală sau a proiectului de lege a fost votată, în condiţia art. 112.

(3) Dacă Guvernul nu a fost demis potrivit alin.(2), proiectul de lege prezentat, modificat sau completat, după caz, cu amendamentele acceptate de Guvern, se consideră adoptat, iar programul sau declaraţia de politică generală devine obligatorie pentru Guvern.

(4) În cazul în care Preşedintele României cere reexaminarea legii adoptate potrivit alin. (3), dezbaterea acesteia se va face în şedinţa comună a celor două Camere".

Din lectura celor două articole reiese că **noua reglementare constituţională, abătându-se de la tradiţia parlamentară a ţării noastre, potrivit căreia votul de neîncredere al unei singure Camere era suficient pentru a obliga Guvernul să demisioneze, stabileşte regula adoptării moţiunii de cenzură în şedinţă comună a Camerei Deputaţilor şi Senatului.**

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

TITLUL VI
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Capitolul I

Curtea Constituțională – autoritate de jurisdicție constituțională și de control al respectării legii

Această instituție – Curtea Constituțională – reprezintă „o premieră" în România, o inovație a Constituției din 1991[617], în sistemul anterior competența de control al constituționalității legilor aparținînd Parlamentului socialist (M.A.N.), iar în sistemul Constituției din 1923 Înaltei Curți de Casație și Justiție[618]. În legătură cu organul competent a realiza controlul constituționalității legilor, în Adunarea Constituantă s-au purtat vii și ample discuții. Două soluții erau prioritar preconizate: 1) crearea unui organ „special și specializat" pentru efectuarea acestuia[619] (Consiliul Constituțional, cum era intitulat inițial în „Tezele pentru elaborarea Constituției", sau Curtea Constituțională) și 2) revenirea la sistemul Constituției din 1923, la tradiția existentă în domeniu încă din 1912[620], adică la controlul judecătoresc al

---

[617] Curtea Constituțională este reglementată de Constituție – Titlul V – și de Legea organică nr.47/1992 (publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.190 din 7 august 1992), modificată prin Legea nr.138/1997 (republicată, cu o nouă numerotare a articolelor în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.187 din 7 august 1997) și prin Legea nr.232/2004 (publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.502 din 3 iunie 2004).

Sistemul reglementării jurisdicției constituționale de către constituție este întâlnit în cele mai multe state. În altele, legile de organizare și funcționare ale Curților – „entități distincte" – sunt „legi constituționale", precum în Italia, Rusia, Ungaria, Croația etc. Un sistem mai deosebit întâlnim în Bulgaria, unde Constituția (art.149 alin.2) prevede că „prin lege nu se poate reglementa" Curtea Constituțională.

[618] Facem abstracție, în acest context, de situația existentă de la 22 decembrie 1989 și până la adoptarea Constituției din decembrie 1991, perioadă în care controlul constituționalității legii nu era reglementat.

[619] Sistem instituit inițial în Cehoslovacia și Austria – în anul 1920 – pe baza ideilor lui H. Kelsen. Acesta a preconizat un nou tip de justiție constituțională. Spre deosebire de sistemul american, nu se mai încredințează controlul constituționalității legilor instanțelor judecătorești, ci unor organe special create în acest scop.

[620] Pentru detalii și referințe bibliografice mai ample, vezi: Ion **Deleanu**, *Justiția constituțională*, Lumina Lex, București, 1995, p.129 ș.u., Tudor **Drăganu**, *op. cit.*, p.241 ș.u., Genoveva **Vrabie**, *Drept constituțional și instituții politice*, Ediția a patra, revăzută și întregită, Editura „Cugetarea", Iași, 1997, p.483 ș.u., Ion **Deleanu**, *Drept constituțional și instituții politice*,

constituţionalităţii legilor. **În esenţă, alegerea continuităţii tradiţiei controlului judecătoresc** – instituit în ţara noastră în condiţiile în care nu multe state din lume acceptaseră ideea de control al constituţionalităţii legilor – **se lovea de puterea de convingere a argumentelor celor ce invocau** sistemul ce a câştigat net teren în competiţie cu celelalte, în special după cel de-al doilea război mondial[621], şi îndeosebi în Europa: **controlul realizat de un alt organ** decât unul din cele ce reprezintă – în conformitate cu doctrina clasică – cele **„trei puteri"**: legislativă, executivă şi judecătorească[622]. S-a spus, astfel, că prin modul de desemnare a membrilor Curţii se asigură profesionalismul acestui organ şi, mai ales, neutralitatea lui, fiind alcătuit din reprezentanţi ai celor două Camere ale Parlamentului şi de reprezentanţi desemnaţi de „şeful ramurii executive a organelor statului"[623]. S-a spus, de asemenea, că „soluţia" propusă prin TEZE „reprezintă o soluţie viabilă de apărare a Constituţiei", că adoptarea acesteia „înseamnă a garanta deplin şi distinct prestigiul şi respectarea Constituţiei[624], a drepturilor şi libertăţilor omului"[625]. În sfârşit, s-a arătat că autoritatea ce urmează a fi

---

Teoria generală, vol.I, Bucureşti, 1991, p.149, Antonie **Iorgovan**, *Drept constituţional şi instituţii politice, Teorie generală*, Editura „Galeriile J. L. Calderon", Bucureşti, 1994, p.78-91, Dan **Ciobanu** şi Victor **Duculescu**, *Drept constituţional român*, Editura Hyperion XXI, Bucureşti, 1993, p. 211-221.

[621] **„Primul val** de curţi constituţionale", cel din perioada interbelică – reprezentat de cele două curţi, respectiv cea din Cehoslovacia şi cea din Austria, precum şi de tribunalul de garanţii constituţionale din Spania (1931) – este urmat de un **al doilea**, înregistrat după al doilea război mondial. Astfel, în 1945 se reînfiinţează Curtea austriacă, în 1948 se creează Curtea Constituţională în Italia, în 1949 Tribunalul constituţional federal în Germania, în 1961 se înfiinţează Curtea Constituţională din Turcia, în 1963 Curtea Constituţională din Iugoslavia, în 1959 Consiliul Constituţional din Franţa. După anul 1970 se declanşează **al treilea val**. Astfel, apar organe specializate pentru controlul constituţionalităţii legilor în Grecia (1975), Portugalia (1976), Spania (1978), Belgia (1983), Ungaria (1984), Polonia (1985). În sfârşit, putem vorbi de un **al patrulea val**, dacă ţinem cont că toate statele ex-comuniste au ales acest model: Cehoslovacia, România, Bulgaria şi Kazahstan în 1991, Cehia, Slovacia şi Federaţia Rusă în 1993 etc. Vezi, Pedro Cruz **Villalon**, *La formacion del sistema europeo de control de constitucionalidad (1919-1939)*, Centro de estudios constitucionales, Madrid, 1987 (Cf. A. **Iorgovan**, *op. cit.*, p.84).

[622] În sensul că jurisdicţia constituţională se situează în afara celor trei puteri având misiunea de a face să fie respectate atribuţiile acestora, vezi Louis **Favoreu**, *Les Cours Constitutionelles* (conform A. **Iorgovan**, *op. cit.*, p.86).

[623] Vezi intervenţia profesorului I. **Deleanu**, în Monitorul Oficial al României, anul II, nr.18, Partea a II-a, „Dezbateri Parlamentare", joi 16 mai 1991, p.4.

[624] Făcând abstracţie de faptul că instituirea unui organ de stat nu poate constitui în sine o garanţie **deplină** a realizării scopului urmărit prin reglementare, trebuie să admitem că un organ **specializat** în înfăptuirea controlului constituţionalităţii legilor poate constitui o garanţie a eficacităţii instituţiei, sigur, cu condiţia să acţioneze ca atare.

[625] Vezi Monitorul Oficial al României, Partea a II-a, Dezbateri parlamentare, nr.18, p.14.

creată va exercita şi alte atribuţii decât cele de jurisdicţie constituţională, având sarcini de control al respectării legii şi în alte domenii: organizarea referendumului, instituirea interimatului în exercitarea funcţiei de Preşedinte al României, suspendarea din funcţie a acestuia etc.

Împotriva creării unui organ specializat în controlul constituţionalităţii legilor s-au ridicat, însă, multe voci. **Una din observaţiile pertinente formulate împotriva creării Curţii Constituţionale** se referea la faptul că aceasta, aşa cum era prevăzută în proiect, nu era definită ca o putere de stat, **rămânând în afara „controlului reciproc"**, ca principiu de organizare şi funcţionare a autorităţilor publice. În nici un text nu se prevedea cine va controla acest organ[626]. **O altă observaţie a fost aceea referitoare la „Competenţa Curţii de a hotărî asupra contestaţiilor care au ca obiect constituţionalitatea unui partid politic**, autorul ei manifestându-şi teama că „5 oameni din 9" pot hotărî soarta unui partid[627].

În discuţiile purtate în Adunarea Constituantă **s-a susţinut şi faptul că prin crearea unui astfel de organ se aduce atingere suveranităţii Parlamentului**, acesta fiind în concepţia deputatului respectiv un organ ce s-ar situa pe o treaptă superioară faţă de toate celelalte. Ideea aceasta, însă, contravenea principiului separaţiei puterilor în stat, principiu care a fost avut în vedere de Constituantă, chiar dacă iniţial nu a fost înscris *expressis verbis* în Constituţie. Prin adoptarea noii Constituţii s-a urmărit mai mult crearea unui sistem de control reciproc pentru evitarea abuzului unei autorităţi în detrimentul altora, decât o ierarhizare a puterilor în stat şi deci o supraordonare a Parlamentului.

S-a argumentat că un astfel de organ, creat „în afara" puterilor tradiţionale, **aduce atingere principiului separaţiei puterilor în stat**, teamă manifestată de altfel chiar din momentul creării controlului constituţionalităţii legilor în S.U.A. care, după părerea noastră, nu este complet lipsită de temei. Dar, **dacă prin crearea unei astfel de autorităţi**, care cu greu ar putea fi integrată unui sistem al exercitării „controlului reciproc", **se realizează „o deviere" de la „modelul clasic"** al organizării puterilor în stat, din practica constituţională înregistrată până acum în statele care au adoptat acest sistem putem deduce incontestabil ideea utilităţii unui asemenea organ. Curţile sau tribunalele constituţionale create, în special cele din Europa, au jucat un rol important în contracararea atotputerniciei „blocului" guvern-majoritate parlamentară, care îşi poate impune oricând şi oricum voinţa în activitatea legislativă. Ele au înregistrat deja un aport deosebit în promovarea unor interese generale de către minorităţile parlamentare, în apărarea drepturilor omului şi cetăţeanului, în asigurarea integrării normelor dreptului

---

[626] Vezi intervenţia senatorului Mihai Zaharia Ruva, în Monitorul Oficial al României, Partea a II-a, Dezbateri parlamentare, nr.18, p.12.

[627] Vezi intervenţia deputatului Mihai Carp, în Monitorul Oficial al României, Partea a II-a, Dezbateri parlamentare, nr.18, p.17.

internațional în cadrul dreptului intern etc.[628]. În concluzie, am putea afirma, că la dezbaterile Constituantei s-a manifestat mai mult teama transformării Curții Constituționale într-un superorgan, teama că Parlamentul s-ar putea subordona acesteia.

Criticându-se ideea creării unui „organ special" pentru înfăptuirea controlului constituționalității legilor, s-au făcut și diverse alte propuneri, afară de cele privind revenirea la sistemul creat (confirmat, mai bine zis) de Constituția din 1923, printre care și aceea de a încredința controlul anterior unei comisii a celor două Camere, ceea ce ar fi însemnat o revenire la sistemul socialist, consacrat de Constituția din 1965.

Soluția la care s-a ajuns în final – crearea Curții Consituționale – cu competență exclusivă[629] în realizarea controlului constituționalității legilor, „pe cale jurisdicțională", și cu competență de asigurare a respectării legilor în alte domenii legate de „funcționarea" unor instituții constituționale – **se înscrie pe linia unei experiențe bogate în domeniu**, crearea curților constituționale, lărgirea activității lor și creșterea importanței acestor instituții pe plan internațional constituind un argument important pentru adoptarea ei.

Creată după modelul occidental, cel întâlnit îndeosebi în statele în care există un sistem multiplu de jurisdicții, **Curtea Constituțională este „garantul supremației constituției", având ca sarcină fundamentală controlul constituționalității legilor**, sarcină exercitată, de altminteri, cel mai frecvent. Ea apare ca o jurisdicție special constituită, care deține monopolul în acest domeniu. Este un organ independent față de

---

[628] Subliniind **rolul jucat de aceste Curți europene**, precum și importanța conferințelor internaționale anuale pe care le organizează – care au o misiune fundamentală în direcția corelării activităților desfășurate, împărtășirii reciproce a experienței dobândite și apărării drepturilor și libertăților fundamentale ale omului –, președintele Curții Europene a Drepturilor Omului – D-nul Rolv **Ryssdal** – preciza: „Adesea am spus, la Strasbourg, cât de mult apreciem aceste reuniuni cu colegii noștri de la Curțile Constituționale ale Europei, pentru că este vorba de o ocazie privilegiată de a reînnoda contactele și de a schimba puncte de vedere asupra problemelor pe care le întâlnim cu toții în domeniile (locurile) în care acționăm" („dans nos enceintes respectives"). Vezi: Conseil de l'Europe, Cour Européenne des Droits de l'Homme, Xe CONFERENCE DES COURS CONSTITUTIONNELLES EUROPEENNES, Budapest, 6-10 mai 1996, allocution par M. Rolv Ryssdal, Président de la Cour européenne des Droits de l'Homme, p.1.

[629] Art.1 alin.1 din Legea de organizare și funcționare a Curții Constituționale statuează: „Curtea Constituțională este **unica autoritate de jurisdicție constituțională din România**" (s.n.). **Faptul că în realizarea controlului constituționalității legilor au un rol important și instanțele judecătorești**, care au ca primă sarcină „controlul" legilor ce urmează a fi aplicate din punct de vedere al conformității lor cu legea fundamentală, **și Consiliul Legislativ, care avizează proiectele de legi, și comisiile permanente ale Camerelor**, care analizează proiectele de lege și în lumina constituționalității lor, **și cele două Camere ale Parlamentului**, care este obligat să reexamineze legile declarate neconstituționale, potrivit art.147 alin.1 și 2, **nu ne poate conduce la concluzia că acestea sunt „organe de jurisdicție constituțională"**. Ele au un rol în asigurarea constituționalității legii – cel dat în competența lor de Constituție și legi – dar **nu sunt organe de jurisdicție constituțională**, ele nu rezolvă litigii din acest domeniu.

toate celelalte autorități statale[630]. Fiind un organ eminamente jurisdicțional, nu este „integrat" sistemului organelor judecătorești, așa cum se întâmplă în alte state (cel puțin din punct de vedere formal, adică prin reglementarea lui într-o structură în care sunt incluse toate formele de jurisdicție).

Îndeplinind prioritar sarcina de control al constituționalității legilor, Curtea Constituțională este învestită și cu o paletă de alte atribuții, efectuând controlul constituționalității tratatelor internaționale, veghind la respectarea procedurii pentru alegerea Președintelui României și a normelor care reglementează suspendarea lui din funcție, la respectarea procedurii legale pentru organizarea și desfășurarea referendumului, la îndeplinirea condițiilor de exercitare legală a dreptului cetățenilor de a iniția legi, soluționând conflictele juridice de natură constituțională dintre autoritățile publice, etc[631].

Problema *naturii juridice* a Curții Constituționale din România se pune în termeni relativ asemănători cu cei din doctrina occidentală, deoarece are sarcini asemănătoare cu ale celorlalte curți și tribunale constituționale din Europa. Este un organ politico-juridic[632], cu o competență care variază de la un stat la altul – pentru că nu s-a urmat un model de reglementare constituțională – dar care peste tot are în competența sa controlul constituționalității legilor, fiind un organ special creat în acest scop.

Unele constituții, precum cea a Germaniei din 1949[633] și a Federației Ruse din 1993[634], înglobează într-un „capitol" unic toate formele de jurisdicție, inclusiv cea constituțională. Deci, **autoritatea care realizează controlul constituționalității legilor** – și controlul constituționalității legilor, reținând că în toate aceste state tribunalul (curtea sau consiliul constituțional) are și un alt rol decât cel de asigurare a supremației Consituției – **este reglementată, alături de autoritățile judecătorești**, în cadrul unei

---

[630] În acest sens, în art.1 alin.2 al Legii nr.47/1992 se prevede: „Curtea Constituțională este independentă față de orice altă autoritate publică și se supune numai Constituției și prezentei legi".

[631] Vezi art.146 din Constituție.

[632] Referindu-se la decizia Curții Constituționale nr.72/1995 cu privire la constituționalitatea art.9 alin.1 din Legea nr.84/1995 (Legea învățământului), Renate Weber spunea că aceasta – Curtea Constituțională – „... este un organism nu numai jurisdicțional, dar și politic, el este, nepermis de mult, dependent de conjunctura politică" (Vezi „Revista Română de Drepturile Omului", nr.9/1995, p.20).

[633] Astfel, în capitolul IX este reglementată „puterea judiciară", aici fiind inclus și Tribunalul constituțional federal. Mai mult, în art.92 se prevede că „Puterea judiciară este încredințată judecătorilor; ea **este exercitată prin Tribunalul constituțional federal**, prin tribunalele federale prevăzute de prezenta Lege fundamentală și de tribunalele landurilor".

[634] Capitolul VII al Constituției Federației Ruse este intitulat „Puterea judecătorească". În acest capitol, în art.118, după ce se prevede că justiția se realizează de către instanțele de judecată, se precizează că „Puterea judecătorească se realizează prin procedură **constituțională**, civilă, administrativă și penală".

structuri unice, impunând, cel puţin la prima lectură, concluzia naturii judecătoreşti a curţilor constituţionale. **Alte constituţii**, însă, **reglementează aparte, într-un capitol** (titlu etc.) **distinct, organul de jurisdicţie constituţională**, reliefându-i natura deosebită faţă de celelalte categorii de jurisdicţii: civile, penale, administrative etc. Este soluţia cea mai răspândită, pe care o întâlnim, de exemplu, în Constituţia Franţei din 1958, în Constituţia Spaniei din 1978, în Constituţia României din 1991 etc. În sfârşit, sunt şi constituţii în care, prin **tehnica** reglementării, „ne sugerează" natura unică a jurisdicţiilor de tot felul: penale, civile, administrative, constituţionale etc. Astfel, de exemplu, **în Constituţia Portugaliei**, Tribunalul Constituţional este cuprins în titlul VI, structură afectată în întregime acestuia, ceea ce ne-ar putea conduce la concluzia că s-a dorit reliefarea naturii lui deosebite faţă de celelalte tribunale. **Dar, interpretarea acestor texte în lumina art.113**[635] **şi, mai ales, a art.211**, care, enumerând categoriile de tribunale (de justiţie, administrative, de conturi, militare etc.), face trimitere şi la tribunalul constituţional, **ne impune concluzia că toate tribunalele** – indiferent de natura litigiilor pe care le soluţionează – **fac parte dintr-o categorie unitară de organe – organele jurisdicţionale.**

Diversitatea „soluţiilor tehnice" din constituţii a dat naştere, după cum era de aşteptat, **la o diversitate de opinii privind natura juridică a tribunalului constituţional**, unii susţinând că este organ politic, alţii că este un organ jurisdicţional, iar alţii că este un organ mixt. Mai mult, situându-l „în afara" *puterilor* de stat, ca organ independent faţă de toate celelalte autorităţi statale, având ca menire „anularea actelor neconstituţionale", tribunalul constituţional a fost considerat de cel ce i-a fundamentat necesitatea – H. Kelsen – ca un organ **sui generis**[636].

---

[635] În art.113 se prevede că „Organele de suveranitate sunt Preşedintele Republicii, Adunarea republicii, Guvernul şi tribunalele". Ideea care se impune, coroborând art.223 şi 211 cu art.113, este de a include toate jurisdicţiile, inclusiv cea constituţională, într-o categorie unică".

[636] Ideea lui Kelsen privind apărarea normelor constituţionale ni se pare ca urmând în mod *firesc* celei privind suveranitatea Parlamentului. Rând pe rând s-au preconizat „soluţii" noi, cu speranţă în rezolvarea aceloraşi probleme care ţin de statul de drept, de exercitare a puterii fără să se ajungă la abuz (nici un abuz al unei autorităţi de stat asupra celorlalte, nici un abuz al puterii de stat faţă de cetăţeni). După promovarea ideii de suveranitate a monarhului, decepţia determinată de abuzurile monarhiei a condus la promovarea principiului suveranităţii parlamentului. Apoi, decepţionaţi de eşecul acestei doctrine, de încălcarea legilor fundamentale, mai ales a regulilor privind drepturile şi libertăţile cetăţenilor de către „aleşii" poporului, doctrinarii au propus alte soluţii, precum aceea a creării unui „organ sui-generis" care să controleze parlamentul, să-i „anuleze" legea neconstituţională. Soluţia, însă, este bună atâta vreme cât acest organ nu se transformă într-un „super-putere". Competenţele ce sunt atribuite acestui organ nu trebuie să-l scoată, însă, în afara sistemului de control pe care puterile de stat îl exercită una asupra celorlalte. Curtea Constituţională, dacă ne referim la ţara noastră, controlând **de o anume manieră** Parlamentul, este ea însăşi controlată de Parlament, prin faptul că acesta este singurul competent să-i stabilească, să-i modifice sau să-i abroge normele de organizare şi funcţionare.

Având în vedere complexitatea acestei autorități și, de aici, dificultatea aprecierii exacte a naturii sale juridice, părerile exprimate au fost nu numai variate, ci și confuze uneori.

În țara noastră, reglementarea Curții Constituționale într-un titlu aparte – Titlul V – separarea, deci, a prevederilor privind organizarea și funcționarea acestui organ de prevederile – unite într-un tot în cadrul titlului III, intitulat „Autoritățile publice" – care **statuează modul de organizare și de funcționare a organelor legiuitoare, executive și judecătorești, este de natură a crea derută** pe planul stabilirii naturii lui juridice. Poate de aceea și opiniile sunt exprimate confuz, într-un context afirmându-se categoric că noua Curte este „un organ politico-jurisdicțional", pentru ca în altul să se spună că aceasta – Curtea Constituțională – „se află în afara sistemului jurisdicțional, ea reprezentând o autoritate distinctă și independentă"[637].

Subliniindu-se **caracterul politic** al acestui organ, în literatura de specialitate s-a arătat că în procesul de învestitură a judecătorilor de la Curtea Constituțională, „obligatoriu sunt implicate autoritățile **politice**"[638] („șeful statului", Camerele Parlamentului etc.). Pe de altă parte, **caracterul jurisdicțional** este afirmat direct de legea de organizare a Curții Constituționale, în art.1 alin.1 prevăzându-se că aceasta „este unica **autoritate de jurisdicție** constituțională în România". (s.n.)

În lumina celor expuse, sintetic pot fi formulate următoarele concluzii:

1) Curtea Constituțională este un organ de stat[639] – nu un organ *sui generis* – regulile juridice privind constituirea, organizarea, funcționarea și competența sa confirmând fără drept de tăgadă această concluzie.

2) Curtea Constituțională este un organ politico-juridic[640], caracterul său politic fiind determinat primordial de modul de constituire[641], iar caracterul jurisdicțional de atribuțiile de control al constituționalității legilor ce-i sunt atribuite în exclusivitate[642].

---

[637] Vezi Ion **Deleanu** și Florin **Vasilescu**, în: Mihai **Constantinescu**, Ion **Deleanu**, Antonie **Iorgovan**, Ioan **Muraru**, Florin **Vasilescu**, Ioan **Vida**, *Constituția României, – comentată și adnotată*, Regia autonomă „Monitorul Oficial", București, 1992, p.303-304.

[638] Vezi A. **Iorgovan**, *op. cit.*, p.88-89.

[639] Cu privire la definirea sintagmei „organ de stat" și la raporturile ei cu sintagma „autoritate publică", vezi supra, Secțiunea a II-a a Capitolului I din Titlul II.

[640] Vezi A. **Iorgovan**, *op. cit.*, p.81 și Ioan **Muraru**, Mihai **Constantinescu**, *Jurisdicția constituțională în România*, în „Revista de Drept Public", Serie Nouă, Anul I (19), ianuarie-iunie 1995, Nr. 1, Editura Atlas T&T, p.61.

[641] Trei judecători sunt numiți de camera Deputaților, trei de Senat și trei de Președintele României (art.142 alin.2 din Constituție).

[642] Potrivit art.1 alin.1 din Legea nr.47/1992, „Curtea Constituțională este **unica autoritate de jurisdicție constituțională** în România" (s.n.).

în principal

3) **Îndeplinind precumpănitor activități de control al constituționalității legilor**[643], **Curtea Constituțională exercită și alte activități de control:** de control al respectării Constituției și legilor în împrejurările strict determinate de Constituție, de control al unor activități din perspectiva conformității lor cu legea și cu scopul urmărit prin reglementare[644], **precum și o altă activitate „jurisdicțională"**, pronunțându-se asupra contestațiilor care au ca obiect constituționalitatea unui partid politic. De asemenea, are în sarcina sa și avizarea unor măsuri ce urmează a fi luate de Parlament.

La aceste atribuții, prin Legea de revizuire a Constituției[645] s-au mai adăugat alte două, lăsându-se, în același timp, legiuitorului organic posibilitatea de a mai stabili și altele. Este vorba de soluționarea conflictelor juridice de natură constituțională dintre autoritățile publice și de controlul constituționalității tratatelor.

4) **Având de realizat și realizând precumpănitor sarcini de *iuris dictio***[646], **Curtea Constituțională poate fi înglobată,** alături de instanțele judecătorești[647], **într-un sistem de organe ce reprezintă „puterea jurisdicțională"** (sau sistemul autorităților jurisdicționale) dacă acceptăm ideea existenței a **„trei** puteri în stat", în

---

[643] Ideea că realizează **precumpănitor** sau în principal sarcini jurisdicționale ne este impusă atât de faptul că în Cap. I din Legea privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale – **care formulează principii** – nu se face referire la toate atribuțiile Curții, ci doar la cele privind controlul constituționalității legilor, regulamentelor Parlamentului și a ordonanțelor Guvernului (art.2 alin.1), cât și de faptul că de la înființarea sa (1992) și până azi (1995) Curtea Constituțională a exercitat un volum incomparabil mai mare de activități jurisdicționale față de cele nejurisdicționale.

[644] Considerăm că rolul Curții Constituționale nu se poate reduce la cel de control al conformității cu legea (inclusiv Constituția), trebuind ca prin activitatea sa să persevereze în direcția atingerii scopurilor urmărite prin reglemetare. Astfel, de exemplu, în exercitarea atribuțiilor prevăzute la lit.j a art.114 credem că nu va trebui să verifice doar îndeplinirea condițiilor formale pentru exercitarea inițiativei legislative de către cetățeni – cele înscrise în art.74 alin.1 și 2 –, ci și acele aspecte ale „procedurii" care pot dezvălui mobilurile, scopurile actului de inițiativă, pentru a nu permite ca acest drept de inițiativă să fie exercitat abuziv sau contrar scopului pentru care a fost înscris în Constituție.

[645] Vezi Legea nr.429/2003, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.758 din 29 octombrie 2003.

[646] Prin „*iuris dictio*" înțelegem „rostirea dreptului" într-o situație juridică concretă, sesizată acelei autorități, și printr-o declarație făcută conform normelor legale (Vezi Ion **Deleanu**, *Drept constituțional și instituții politice*, II, Editura Fundației „Chemarea", Iași, 1992, p.227).

[647] Anterior revizuirii Constituției, propuneam includerea în acest sistem și a Curții de Conturi, mai precis a Colegiului jurisdicțional al acesteia, a cărui activitate a încetat odată cu intrarea în vigoare a legii de revizuire. Includerea Curții de Conturi înlăuntrul „puterii judiciare" o întâlnim în unele constituții, precum cea din Grecia. Aici, în Capitolul „Organizarea și jurisdicția tribunalelor" este reglementată – alături de alte tribunale – și Curtea de Conturi. (art.98).

conformitate cu doctrina tradițională[648], și nu a ... patru puteri (adică cele trei tradiționale și Curtea Constituțională ca „o putere *sui generis*")[649].

5) Fiind un organ de jurisdicție *constituțională* ce se detașează, prin obiectul activității sale, **de organele judecătorești, Curtea Constituțională** – ca organ de stat – **se integrează unui sistem „depinzând" de alte organe de vîrf**[650] – în speță, de Parlament. „Limitele" puterii și activității sale sunt stabilite de Constituție dar și de Legea de organizare, aceasta, ca orice lege, putând fi oricând modificată sau completată de Parlament[651], fapt ce poate fi privit ca un mijloc de „a opri" puterea Curții în situația în care normele privind competența sa ar fi interpretate și aplicate de o manieră ce ar afecta echilibrul puterilor în stat. Tot „un mijloc de a opri puterea" Curții era, până la revizuirea Constituției, și **controlul efectuat de Parlament asupra deciziilor de neconstituționalitate pronunțate de Curtea Constituțională în cadrul controlului *a priori***. O astfel de decizie, după cum este știut, putea fi înfrântă cu votul a două treimi din numărul deputaților și senatorilor, **rediscutarea legii de către Camere constituind un bun prilej pentru exercitarea controlului parlamentar asupra Curții Constituționale.** Astfel, de exemplu, cu ocazia reexaminării *Legii privind Statutul*

---

[648] Vezi supra, Capitolul V și VI din Titlul I și Capitolul II din Titlul II. „O soluție" de acest gen întâlnim în **Constituția Greciei**. În acest sens, în art.26 se prevede: „1. Funcția legislativă este exercitată de Camera Deputaților și de Președintele Republicii. 2. Funcția executivă este exercitată de Președintele Republicii și de Guvern. 3. **Funcția jurisdicțională** este exercitată de tribunale". (s.n.) Organele competente să realizeze această funcție sunt tribunalele, ce sunt reglementate într-o structură a Constituției, intitulată „Despre puterea judiciară", aici fiind incluse, pe lângă instanțele de drept comun, Curtea de Conturi și o „Curte Specială Superioară", ce are în competența sa controlul constituționalității legilor (art.100).

Pe planul doctrinei, o opinie înrudită cu a noastră întâlnim la prof. Dmitri Georges **Lavroff**, care, vorbind de „funcția jurisdicțională" a statului, precizează că aceasta constă „în faptul de a spune dreptul, de a-l aplica cu ocazia **unui diferend cu privire la validitatea unei reguli de drept**, sau cu aplicarea sa exactă" (s.n.). Vorbind, deci, de controlul validității regulii de drept, el include aici controlul de constituționalitate al acesteia, fapt ce reiese și din afirmațiile sale privind autoritățile de stat (nu „puterile"), care sunt: legislativă, executivă și jurisdicțională (nu judecătorească) și din faptul că el include în ultima categorie de autorități și Consiliul constituțional, care acționează, ca și instanțele judecătorești, în deplină independență în exercitarea funcțiilor încredințate (*op. cit.*, p.573-575).

[649] Pentru un punct de vedere diferit, vezi Constanța **Călinoiu** și Victor **Duculescu**, *Drept constituțional și instituții politice*, Lumina Lex, București, 2003, p.223.

Autorii susțin un punct de vedere potrivit căruia Curtea Constituțională nu este un organ esențialmente și exclusiv jurisdicțional, „aflându-se situat între puteri".

[650] Vezi infra, §I, Secțiunea a II-a a Capitolului II din Titlul VI.

[651] Un exemplu îl constituie textul introdus în art.146 din Constituție, în care se reglementează atribuțiile Curții Constituționale. Statuându-se că autoritatea de jurisdicție constituțională poate să dobândească și alte sarcini prevăzute de legea organică a Curții, se permite Parlamentului ... să completeze legea fundamentală, deci să reglementeze în acest domeniu, care anterior revizuirii părea a fi rezervat legiuitorului constituant.

deputatului şi senatorului la Senat, a fost criticată decizia instanţei de contencios constituţional privind legea amintită, pe motiv că încalcă art.2 alin.3 din Legea nr.47/1992 potrivit căruia **Curtea Constituţională se pronunţă numai asupra problemelor de drept**, fără a putea modifica sau completa prevederea legală" şi pe motiv că s-a pronunţat şi asupra unor aspecte pentru care nu a fost sesizată. În acest sens, senatorul Ion Predescu a arătat că au fost şi alte situaţii în care instanţa de jurisdicţie constituţională şi-a depăşit atribuţiile, cum s-a întâmplat în 1995, când a adoptat vestita decizie „privind obligativitatea deciziilor sale pronunţate în cadrul controlului de constituţionalitate" (Decizia nr.1). Or, tocmai aceste situaţii au determinat Parlamentul să modifice Legea de organizare a Curţii Constituţionale în 1997 şi să introducă prevederile cuprinse azi, după renumerotare, în alin.3 al art.2. Astfel, de la adoptarea Legii nr.138/1997, de modificare a Legii nr.47/1992, Curtea Constituţională se pronunţă asupra problemelor de drept, şi nu se poate pronunţa asupra modului de interpretare şi aplicare a legii, ci doar asupra înţelesului său contrar Constituţiei[652].

Capitolul II

Organizarea, atribuţiile şi actele Curţii Constituţionale

Secţiunea I

Organizarea Curţii Constituţionale

Curtea Constituţională se compune dintr-un număr de **nouă judecători, numiţi pentru un mandat de nouă ani.** Se reînnoieşte cu o treime din numărul judecătorilor din 3 în 3 ani, în condiţiile prevăzute de art.140 din Constituţie şi de art.7 din Legea ei de organizare şi funcţionare. Adunarea Constituantă a avut în această privinţă de ales între diversele modele oferite de constituţiile europene, potrivit cărora numărul membrilor curţii sau tribunalului constituţional variază între 9 şi 15 membri[653],

[652] Vezi Monitorul Oficial al României, Partea a II-a, Dezbateri parlamentare, nr.102 din 24 iunie 1998, p.3-4.

[653] Astfel, de exemplu, potrivit art.56 din Constituţia Franţei, Consiliul Constituţional este format din 9 membri numiţi, la care se adaugă foştii preşedinţi ai Republicii, ca membri de drept, potrivit art.159 din Constituţia Spaniei, Tribunalul Constituţional se compune din 12 membri, potrivit art.224 din Constituţia Portugaliei, Tribunalul Constituţional are 13 judecători, în Italia numărul membrilor este de 15, în Austria este de 14, în Belgia de 12 etc. Dar există şi constituţii care nu prevăd numărul membrilor tribunalului constituţional, precum Legea fundamentală a Germaniei.

în majoritatea cazurilor curțile reînnoindu-se periodic[654]. Durata pentru care sunt aleşi variază şi ea între 6 şi 12 ani, sau până la împlinirea unei anumite vârste[655].

Mandatul judecătorilor nu poate fi prelungit. Acesta încetează: a) la expirarea termenului pentru care a fost numit sau în caz de demisie, de pierdere a drepturilor electorale, de excludere de drept şi de deces; b) în situațiile de incompatibilitate sau de imposibilitate a exercitării funcției de judecător mai mult de 6 luni[656]; c) în caz de încălcare a prevederilor art.40 alin.3 (care interzice judecătorilor să facă parte dintr-un partid politic) sau pentru încălcarea gravă a obligațiilor prevăzute în art.41 al Legii nr.47/1992. De asemenea, anterior revizuirii Constituției, încălcarea prevederilor art.16 alin.3 (care interzicea demnitarilor dubla cetățenie) atrăgea încetarea mandatului[657].

În cazul în care se iveşte vacanța postului de judecător la Curtea Constituțională, va fi numit un altul. Dacă cel ce şi-a dat demisia a decedat etc. era numit de Preşedintele României, acesta va avea dreptul să numească, dacă era numit de una din Camere, se va aplica aceeaşi regulă[658], Camera respectivă va numi pe locul rămas vacant.

În virtutea acestor prevederi, **judecătorii sunt obligați:** a) Să-şi îndeplinească funcția încredințată cu imparțialitate[659] şi în respectul Constituției; b) Să păstreze

---

[654] Există totuşi şi curți constituționale care nu se reînnoiesc periodic, cum este, de exemplu, Tribunalul Constituțional din Portugalia (vezi art.224 din Constituție).

[655] 70 de ani în Austria, Ungaria şi Belgia, 68 de ani în Germania, 65 de ani în Turcia etc. (Vezi *Constituția României – comentată şi adnotată*, p.306).

[656] Cum în acest caz mandatul se pare că nu încetează de plin drept, s-a întâmplat ca în situația imposibilității exercitării funcției de judecător mai mult de şase luni de către cunoscutul comparatist Victor Dan Zlătescu „să ... nu se deschidă procedura" încetării mandatului de judecător.

[657] După cum este ştiut, în vederea apropiatei integrări în UE, noua prevedere constituțională „permite" şi celor cu dublă cetățenie să îndeplinească funcții şi demnități publice.

[658] Astfel, de exemplu, D-l judecător I. Deleanu, numit de Preşedintele României, a fost eliberat din funcție, prin decret prezidențial, la 22 noiembrie 1996 şi în locul său **Preşedintele** a numit pe D-l N. Popa.

[659] **În legătură cu imparțialitatea judecătorilor** ne întrebăm dacă membrii completului de judecată care au soluționat cauza referitoare la constituționalitatea art.32 din Legea nr.88/1993 privind acreditarea învățământului superior – care permitea profesorilor universitari să aibă numai două norme didactice – au fost cu adevărat imparțiali, având în vedere faptul că mulți judecători predau în acel moment la universități particulare, inclusiv preşedintele Curții Constituționale. De precizat că aveau una, două sau mai multe norme în cumul.

Sigur, reglementarea cuprinsă în art.32 era deficitară, simțindu-se nevoia modificării ei, pentru apărarea unor principii, în special pentru ca dreptul la muncă să nu fie îngrădit. Dar efectul abrogator al deciziei amintite şi faptul că legiuitorul nu a acționat prompt pentru a înlocui cu o reglementare adecvată regula astfel „dispărută" **au produs mari prejudicii învățământului superior**, calitatea procesului didactic având de suferit mai ales la facultățile de drept şi cele economice. Ore neținute, prelegeri superficiale, informare limitată, lipsa contactului cu studenții,

secretul deliberărilor şi al voturilor şi să nu ia poziţie publică sau să dea consultaţii în probleme de competenţa Curţii Constituţionale; c) În adoptarea actelor Curţii Constituţionale să-şi exprime votul afirmativ sau negativ, abţinerea de la vot nefiind permisă; d) Să comunice preşedintelui Curţii Constituţionale orice activitate ce ar putea atrage incompatibilitatea cu mandatul pe care îl exercită; e) Să nu permită folosirea funcţiei pe care o îndeplinesc în scop de reclamă comercială sau propagandă de orice fel; f) Să se abţină de la orice activitate sau manifestare contrare independenţei şi demnităţii funcţiei lor.

În privinţa desemnării sau numirii membrilor Curţii, Adunarea Constituantă s-a oprit la o soluţie relativ mai simplă decât a altor legi fundamentale[660] care încredinţează acest rol mai multor organe – precum în Italia, unde 5 membri sunt numiţi de Preşedintele Republicii, 5 de Camerele reunite ale Parlamentului şi 5 de magistraturile supreme – sau care adaugă membri de drept celor aleşi, precum în Franţa, unde foştii preşedinţi de republică fac parte din Consiliul Constituţional alături de membrii numiţi de către Preşedintele Republicii şi de cele două Camere ale Parlamentului[661]. La noi, **trei judecători sunt numiţi de Camera Deputaţilor, trei de Senat şi trei de Preşedintele României[662]. La început numirea s-a făcut diferenţiat pe 3, 6 sau 9 ani.** În această situaţie, mandatul unei treimi din membrii Curţii Constituţionale a încetat la intervalele arătate, ceea ce a atras numirea altor trei, adică

---

imposibilitatea acestora de a dialoga cu dascălii lor sînt doar câteva din consecinţele faptelor amintite.

În acest caz două măsuri urgente se impun:

1) Găsirea unei „soluţii legislative", în sensul limitării rezonabile, în conformitate cu art.49 din Constituţie, a dreptului de a preda la mai multe unităţi de învăţământ;

2) O mai detaliată reglementare a incompatibilităţilor şi a abţinerii judecătorilor de la Curtea Constituţională (Vezi: Decizia Curţii Constituţionale nr.114 – nerecurată –, publicată în „Culegere de decizii şi hotărâri" din 1994, p.324-328).

[660] Totuşi există, în acest sens, „soluţii" şi mai simple, cum ar fi numirea tuturor judecătorilor de către rege (cum se procedează, de exemplu, în Spania) sau de către preşedintele republicii (ca în Republica Slovacia, de exemplu). Dar aceste „soluţii" nu ne spun nimic dacă, în aprecierea lor, nu avem în vedere foarte detaliatele reguli de desemnare şi de propunere a judecătorilor de la curţile constituţionale respective.

[661] În alte state, precum Portugalia, majoritatea membrilor tribunalului constituţional (10 membri) sunt desemnaţi de Adunarea Republicii, iar ceilalţi (3 la număr) sunt cooptaţi de aceştia (vezi art. 224 alin. 2 din Constituţie).

[662] Analizând caracteristicile „modelului european" al controlului constituţionalităţii legilor, profesorul Antonie Iorgovan preciza că una din ele este implicarea autorităţilor politice în desemnarea judecătorilor, fie în totalitate, fie numai a unei părţi, care, de regulă, nu au statutul de magistraţi. Acesta este şi unul din motivele pentru care Curţile Constituţionale au fost apreciate ca „organe politico-jurisdicţionale". „Magistraţii, în sensul tradiţional al termenului, sunt profesionişti ai dreptului, pe când judecătorii de contencios constituţional nu sunt cu necesitate de formaţie juridică" – precizează acesta (vezi A. **Iorgovan**, *Drept constituţional* ..., p.88).

câte un judecător de Camera Deputaților, de Senat și de Președintele României. Această soluție permite, pe de o parte, reînnoirea Curții în raport cu modificările din compoziția Parlamentului și, pe de altă parte, continuitatea în activitatea Curții.

Judecătorii Curții Constituționale aleg, prin vot secret, președintele acesteia, pentru o perioadă de trei ani[663]. Mandatul președintelui poate fi reînnoit, potrivit modificărilor aduse art.9 al Legii nr.47/1992 prin Legea nr.232/2004.

Membrii Curții Constituționale trebuie să aibă pregătire juridică superioară, înaltă competență profesională[664] și o vechime de cel puțin 18 ani în activitatea juridică sau în învățământul juridic superior, cerințe ce sunt frecvent întâlnite și în alte Constituții (art. 141 din Constituție)[665]. După cum se observă, la noi se cere condiția – pentru membrii Curții Constituționale – de a fi juriști, și nu judecători sau magistrați, așa cum prevăd alte constituții[666], fapt pentru care, din cei 9 judecători numiți în prima Curte constituită după adoptarea Constituției, cei mai mulți au fost profesori și nu foști judecători la instanțele judecătorești. **Funcția de judecător al Curții Constituționale este incompatibilă cu orice altă funcție publică sau privată**[667], **cu**

---

[663] În alte state, președintele Curții este numit de șeful statului, precum în Franța și Spania, iar în altele, precum în Grecia, Curtea este prezidată de Președintele Consiliului de Stat sau al Curții de Casație, în funcție de vechimea în muncă sau gradul lor (art.100 alin.2 din Constituție).

[664] Aprecierea „înaltei competențe profesionale" fiind lăsată Camerelor – dacă facem abstracție de Președintele României –, iar Camerele fiind dominate de interesele celui mai ... puternic partid, se întâmplă, totuși, ca aprecierea să fie foarte subiectivă, iar atribuirea posturilor să se facă îndeosebi pe criterii politice (Vezi, de exemplu, numirile de judecători la Curtea Constituțională din iunie 2004).

[665] Astfel, **în Constituția Italiei**, se cere ca cei ce îndeplinesc această funcție să fie juriști cu cel puțin 20 de ani vechime în activitate, iar în Constituția **Portugaliei** se prevede obligativitatea ca 6 din cei 10 membri desemnați de Adunare să fie judecători la tribunale, ceea ce presupune, de asemenea, o anumită vechime în profesie. Și **în Constituția Greciei** sunt prevăzute astfel de condiții, dar **implicit.** Aici Curtea Specială Superioară este compusă din președinții Consiliului de Stat, Curții de Casație și Curții de Conturi, precum și din 4 consilieri de stat și 4 consilieri de la Curtea de Casație, desemnați prin tragere la sorți pe doi ani. În art.100 alin.2, care reglementează compoziția Curții, nu sunt prevăzute condiții de vârstă, de vechime sau privind profesia, astfel de condiții fiind reglementate în legile de organizare a instituțiilor de unde aceștia provin (Consiliu de Stat, Curte de Casație etc.).

[666] Vezi, de exemplu, Constituția Portugaliei (șase din cei zece membri desemnați de Adunare trebuie să fie judecători).

[667] Inițial, tezele pentru elaborarea proiectului de Constituție prevedeau mai multe incompatibilități, adică se făcea o enumerare a acestora, precizându-se că legea organică va stabili și altele, situație pe care o întâlnim frecvent în alte constituții. Astfel, de exemplu, în art.159 alin.4 din Constituția Spaniei se precizează: „Condiția de membru al Tribunalului Constituțional este incompatibilă cu orice mandat reprezentativ, cu exercitarea funcțiilor politice sau administrative, cu exercitarea unei sarcini de conducere într-un partid politic sau într-un sindicat și cu o funcție în

excepția funcțiilor didactice din învățământul juridic superior[668]. Judecătorii Curții Constituționale sunt independenți în exercitarea atribuțiilor lor și inamovibili pe durata mandatului. Ei nu pot fi trași la răspundere pentru opiniile și voturile exprimate la adoptarea soluțiilor (art.4 al Legii nr.47/1992)[669].

art.40 Judecătorii Curții Constituționale nu pot face parte, potrivit art.40 alin.3 din Constituție, din partide politice. Candidații pentru funcția de judecător, în cazul în care fac parte dintr-un astfel de partid, au obligația de a demisiona la data numirii.

Secțiunea II

Atribuțiile Curții Constituționale

§I. Enumerarea făcută de fostul art. 144 din Constituție privind atribuțiile Curții Constituționale a fost limitativă

Având în vedere că interpretarea normelor cuprinse în fostul art.144 avea consecințe deosebit de importante pe planul funcționării autorităților publice din țara noastră și a raporturilor dintre ele, cu implicații ce țin de realizarea exigențelor principiului statului de drept, vom prefața analiza funcțiilor Curții Constituționale cu câteva comentarii asupra opiniilor exprimate în legătură cu **enumerarea** ce era prevăzută aici.

Articolul amintit prevedea: „Curtea Constituțională are următoarele atribuții:

a) se pronunță asupra constituționalității legilor înainte de promulgarea acestora, la sesizarea Președintelui României, a unuia dintre președinții celor două Camere, a Guvernului, a Curții Supreme de Justiție, a unui număr de cel puțin 50 de deputați sau de cel puțin 25 de senatori, precum și, din oficiu, asupra inițiativelor de revizuire a Constituției;

---

serviciul acestora, cu exercitarea funcțiilor judiciare și a funcțiilor ce țin de Ministerul Public și cu orice altă activitate profesională sau comercială".

Soluția la care a ajuns Adunarea Constituantă de la noi este mai simplă și în același timp mai „fermă", excluzând posibilitatea exercitării oricărei alte funcții, afară de cea didactică.

[668] După cum prevede art.38 din Legea nr.47/1992, numirea judecătorilor la Curtea Constituțională se poate face numai cu acordul prealabil al candidatului. **În cazul în care acesta ocupă o funcție incompatibilă cu aceea de judecător al Curții Constituționale** sau face parte dintr-un partid politic, acordul trebuie să cuprindă angajamentul candidatului de a demisiona, la data numirii, din acea funcție sau din partidul politic al cărui membru este.

[669] Judecătorii Curții Constituționale nu pot fi arestați sau trimiși în judecată penală decât cu aprobarea Biroului Permanent al Camerei Deputaților, al Senatului sau al Președintelui României, după caz, la cererea procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție. În acest caz competența de judecată pentru infracțiunile săvârșite de judecătorii Curții Constituționale aparține Înaltei Curți de Casație și Justiție. (Vezi art.42 alin.1 și 2 din Legea nr.47/1992, așa cum a fost modificată prin Legea nr.232/2004).

b) se pronunță asupra constituționalității regulamentelor Parlamentului, la sesizarea unuia dintre președinții celor două Camere, a unui grup parlamentar sau a unui număr de cel puțin 50 de deputați și 25 de senatori;

c) hotărăște asupra excepțiilor ridicate în fața instanțelor judecătorești, privind neconstituționalitatea legilor și ordonanțelor;

d) veghează la respectarea procedurii pentru alegerea Președintelui României și confirmă rezultatele sufragiului;

e) constată existența împrejurărilor care justifică interimatul în exercitarea funcției de Președinte al României și comunică cele constatate Parlamentului și Guvernului;

f) dă aviz consultativ pentru propunerea de suspendare din funcție a Președintelui României;

g) veghează la respectarea procedurii pentru organizarea și desfășurarea referendumului și confirmă rezultatele acestuia;

h) verifică îndeplinirea condițiilor pentru exercitarea inițiativei legislative de către cetățeni;

i) hotărăște asupra constatărilor care au ca obiect constituționalitatea unui partid politic"[670].

În legătură cu interpretarea enumerării cuprinsă aici, în deciziile sale, instanța constituțională s-a pronunțat adesea în sensul că atribuțiile sale sunt „**expres și limitativ** prevăzute de Constituție"[671]. Este o concluzie ce se impunea prioritar din faptul că în finalul fostului art. 144 nu exista o prevedere, frecvent întâlnită în altele, care să transmită legiuitorului ordinar sarcina de a stabili și „alte atribuții" sau care să lase posibilitatea ca, prin interpretare, sfera atribuțiilor să poată fi lărgită. **Enumerarea**

---

[670] În alte state, Curților sau tribunalelor constituționale le sunt încredințate și alte categorii de atribuții. Astfel, art.93 din Legea fundamentală a **Germaniei** prevede în sarcina tribunalului competența de interpretare a constituției. De asemenea, în constituțiile **Germaniei, Italiei, Spaniei** etc. sunt prevăzute sarcini de rezolvare a unor conflicte de competență între autoritățile naționale și cele regionale (art.134 din Constituția Italiei și art.161 lit.c din Constituția Spaniei) – prevedere ce a fost inclusă după revizuire și în Constituția noastră –, sau sarcini de a statua în caz de divergență de opinii privind raportul dintre dreptul federal și dreptul landurilor (art.93 din Constituția Germaniei).

De asemenea, trebuie precizat că în alte state Curțile (tribunalele) constituționale, sau judecătorii Curții Constituționale împreună cu judecători de la instanțele de drept comun, au în competența lor – în condițiile prevăzute de constituție – și soluționarea cauzelor privind punerea sub acuzare a președintelui statului, precum în Slovacia, Croația și Italia.

[671] Vezi, de exemplu, decizia nr.5 din 17 ianuarie 1994 în care se arată – cu referire la dispozițiile cuprinse în vechiul art.144: „În raport cu aceste dispoziții legale care **sunt de strictă interpretare**, se constată că nu intră în competența Curții soluționarea excepțiilor de neconstituționalitate referitoare la hotărârile Guvernului, asupra acestora urmând să se pronunțe instanțele judecătorești ordinare" (În: Curtea Constituțională, *Culegere de decizii și hotărâri*, 1994, Regia autonomă „Monitorul Oficial", București, 1995, p. 133).

cuprinsă aici era limitativă şi nu enunciativă. Şi, totuşi, unii autori, fiind în principi de acord cu acest punct de vedere, i-au adus unele amendamente, propunând c atribuţiilor prevăzute *expressis verbis* de Constituţie să li se adauge şi altele, formulat pe baza practicii Curţii Constituţionale, singura „condiţie" pusă acesteia fiind aceea c atribuţiile astfel formulate să nu contrazică „marile principii ale Constituţiei"[672]. Făcându-se trimitere la deciziile Curţii Constituţionale care sunt apreciate ca fiind „de interpretare", în special la decizia Plenului nr.1/1993[673], „care este, prin excelenţă, o decizie de interpretare", s-a propus, deci, **a se recunoaşte Curţii şi o altă atribuţie decât cele ce erau prevăzute expres în Constituţie, şi anume aceea de interpretare a Constituţiei** şi a legilor supuse controlului de constituţionalitate.

Problema ni s-a părut delicată, recunoaşterea unei astfel de posibilităţi de „a adăuga" nişte atribuţii Curţii, pe calea practicii, constituind un cuţit cu două tăişuri. **Teoretic**, dacă Adunarea Constituantă ar fi vrut ca instanţa nou creată la noi să aibă şi această atribuţie – interpretarea Constituţiei şi a legilor – o includea în Constituţie, aşa cum, de exemplu, a procedat Adunarea Constituantă din Germania[674]. **Practic**, însă, nu este posibil să negi acest rol al Curţii Constituţionale, nici o decizie, a nici unui organ jurisdicţional, nefiind posibilă fără acest „act" prealabil de interpretare. Şi tot practic nu poţi să faci abstracţie de numărul mare de **decizii de interpretare** pronunţat de Curtea Constituţională[675]. **Problema care s-a pus, însă, a fost aceea a caracterului acestor decizii, a obligativităţii lor faţă de instanţele judecătoreşti,** cum s-ar împăca această afirmaţie cu cea din Constituţie (fostul art.123 alin.2) potrivit căreia „judecătorii sunt independenţi şi se supun numai legii". Şi, mai departe, o întrebare care urmează logic: interpretarea dată de Curtea Constituţională este obligatorie faţă de Parlament? Se pot impune acestuia anumite „sarcini" privind abrogarea sau completarea unei legi, pentru a

---

[672] În acest sens, profesorul Antonie Iorgovan spunea că „...nimic nu opreşte realizarea unui «pact politic» şi, corespunzător, a unei practici a Curţii şi pentru aspecte care, deşi *expressis verbis* nu sunt prevăzute de Constituţie, nu sunt contrazise de marile principii ale Constituţiei". (*Drept constituţional*..., p. 87).

[673] Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.129/1993 (vezi: Curtea Constituţională, *Culegere de decizii şi hotărâri*, 1992-1993, Regia autonomă „Monitorul Oficial", Bucureşti, 1994, p. 457-469).

[674] Astfel, art.93 alin.1 din Legea fundamentală a Germaniei prevede că **Tribunalul Constituţional federal statuează asupra interpretării legii fundamentale,** asupra litigiilor referitoare la întinderea drepturilor şi obligaţiilor unui organ federal sau ale altor organe interesate, dotate cu drepturi proprii prin prezenta Lege fundamentală sau prin regulamentul interior al unui organ federal suprem. (s.n.). Vezi, în acest sens, şi constituţiile din Rusia, Bulgaria, Slovacia şi Republica Moldova, adoptate după răsturnarea regimurilor comuniste.

[675] Practică a Curţii Constituţionale care a culminat cu Decizia nr.1/1995 privind obligativitatea deciziilor Curţii Constituţionale şi care a determinat Parlamentul să modifice Legea nr.47/1992.

putea fi pusă de acord cu Constituţia[676]? Răspunzând acestei ultime întrebări am negat această posibilitate, bazându-ne pe principiul înscris în Constituţie în conformitate cu care „Parlamentul este unica autoritate legiuitoare a ţării"[677]. Parlamentul este unica autoritate legiuitoare a ţării. Dar, din nou teoria se dovedeşte ineficientă, în sensul neputinţei de a rezolva unele probleme ridicate în procesul efectuării controlului constituţionalităţii legilor. Dacă în practica instanţelor judecătoreşti se dau decizii contradictorii, Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie se pronunţă asupra chestiunilor de drept - care au primit o soluţionare diferită din partea instanţelor de recurs – **pentru a asigura interpretarea şi aplicarea unitară a legilor**[678]. Dacă acest lucru s-ar întâmpla în practica Curţii Constituţionale, ar părea firesc ca Plenul acesteia „să rezolve problema". Este, de altfel, soluţia cuprinsă în vechiul Regulament al Curţii, unde se prevedea că „interpretarea dată de plen ... este obligatorie pentru completul de judecată"[679], regulament care a fost expres abrogat de cel intrat în vigoare în 1997[680]. Odată cu modificarea din 1997 a Legii de organizare şi funcţionare a Curţii Constituţionale şi cu desfiinţarea completelor de judecată, Regulamentul din 1997 nu a mai păstrat, după cum era şi firesc, această regulă.

Interpretarea este o sarcină ce aparţine tuturor organelor de jurisdicţie – indiferent de natura contenciosului –, deci şi Curţii Constituţionale. Ea apare ca o operaţiune anterioară şi obligatorie a aplicării legii. Dar, având în vedere faptul că legea

---

[676] În acest sens, vezi decizia nr. 38/1993, unde se stabileşte termenul de 30 noiembrie „pentru a da Parlamentului posibilitatea modificării dispoziţiilor din Codul penal" referitoare la infracţiuni în dauna avutului obştesc, care contravin Constituţiei (Curtea Constituţională, *Culegere de decizii şi hotărâri*, 1993, p.248).

[677] Vezi şi Mircea **Criste**, *Discuţii referitoare la* ..., în „Dreptul", nr.8/1995, p.21.

[678] În acest sens, în art.329 din Codul de procedură civilă se prevede:

„**Procurorul general**, din oficiu sau la cererea ministrului justiţiei, **are dreptul, pentru a asigura interpretarea şi aplicarea unitară a legii pe întreg teritoriul ţării, să ceară Curţii Supreme de Justiţie să se pronunţe asupra chestiunilor de drept care au primit o soluţionare diferită** din partea instanţelor judecătoreşti.

Deciziile prin care se soluţionează sesizările se pronunţă de secţiile unite şi se aduc la cunoştinţa instanţelor de către Ministrul Justiţiei.

Soluţiile se pronunţă numai în interesul legii, nu au efect asupra hotărârilor judecătoreşti examinate şi nici cu privire la situţia părţilor din alte procese. **Dezlegarea dată problemelor de drept judecate este obligatorie pentru instanţe".** (s.n.)

[679] Astfel, art.26 alin.2 prevedea: „În cazul în care completul de 3 judecători sau completul de 5 judecători doreşte să se îndepărteze de interpretarea juridică conţinută într-o decizie a plenului sau într-o decizie definitivă a unui complet, se va adresa plenului, acordând termen în cauza pe care o dezbate. **Interpretarea dată de plen cu votul majorităţii judecătorilor este obligatorie pentru completul de judecată".** (s. n.) (vezi Monitorul Oficial al României, nr.190 din 7 august 1992).

[680] Acest Regulament de organizare şi funcţionare a Curţii Constituţionale este publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.308 din 12 noiembrie 1997.

noastră fundamentală nu atribuie expres Curții Constituționale sarcina interpretării Constituției, așa cum fac alte constituții, putem trage concluzia **că nu se puteau adăuga alte atribuții celor expres prevăzute de fostul art.144.** S-ar fi deschis o portiță arbitrarului, chiar dacă interpretarea s-ar fi făcut de așa manieră încât să nu fie contrazise „marile principii ale Constituției", cum spunea profesorul A. Iorgovan. Cine ar putea formula exact aceste principii, cine ar putea eticheta unul din principii ca fiind fundamental și altul nu? Și apoi, în numele unor principii nu se putea ajunge la abuz? **Tocmai pentru apărarea unor principii, și în primul rând al statului de drept,** s-a **impus concluzia că este mai bine să nu se interpreteze extensiv textele constituționale care reglementează competența** autorităților publice, în general, și a Curții Constituționale în special, fapt de natură a preîntâmpina conflictele dintre ele, sau abuzul unora[681], în speță al Curții.

Problemă controversată, competența Curții Constituționale de a face o interpretare generală („oficială") a Constituției „a fost negată" de Legea nr.138/1997[682] care, modificând actul normativ de organizare și funcționare al acesteia, a stabilit că organul de jurisdicție constituțională „nu se poate pronunța asupra modului de interpretare și aplicare a legii, ci numai asupra înțelesului său contrar Constituției" (art.2

---

[681] Suntem conștienți că această „afirmație de principiu" poate fi argumentat amendată, în practică textele respective putând fi interpretate extensiv atât de către legiuitor, cu ocazia adoptării unor legi care „detaliază" textele constituționale, cât și de către Curte, cu ocazia aplicării lor. Astfel, de exemplu, adoptarea Legii de organizare și funcționare a Curții Constituționale (Legea nr.47/1992) s-a făcut pe baza textelor cuprinse în Titlul V din Constituție – așa cum ele erau interpretate de Parlament. Art.23 alin.2 din această lege prevede că excepțiile pot fi ridicate „de una din părți" sau **de către instanță, din oficiu**, dându-se, astfel, expresie unei interpretări extensive a fostului art.144 lit.c.

De asemenea, o interpretare extensivă a fost dată textelor constituționale și de către Curtea Constituțională, care și-a arogat (argumentat, este adevărat!) dreptul de a impune, într-un anume fel, Parlamentului, modificarea Codului penal și un termen înlăuntrul căruia să realizeze acest lucru.

[682] Cu toate că prevederile legii interzic Curții Constituționale să se pronunțe asupra modului de interpretare a legii, se pare că acest lucru este „inevitabil". Iată, de exemplu, în dec. nr.45/1998 se constată că „dispozițiile art.504 alin.1 Cod de procedură penală sunt constituționale **numai** în măsura în care nu limitează, la ipotezele prevăzute în text, cazurile în care statul răspunde patrimonial pentru prejudiciile cauzale prin erori judiciare săvârșite în procesele penale..." (s.n.) (Vezi Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.182 din 18 mai 1998). Dacă numai în această măsură dispozițiile amintite sunt neconstituționale, înseamnă că ele rămân în vigoare numai **dacă** sunt interpretate în conformitate cu opinia Curții Constituționale exprimată în această decizie. Observăm, deci, că instanța de jurisdicție constituțională continuă să exercite atribuția de interpretare „oficială" a legilor și după ce Legea nr. 138/1997 a statuat interdicția „de a se pronunța asupra modului de interpretare și aplicare a legii".

Cu privire la această problemă vezi și Tudor **Drăganu**, *Deciziile de interpretare ale Curții Constituționale. Rolul și limitele lor în înfăptuirea principiului statului de drept*, în „Revista Română de Drepturile Omului", nr. 15/1997.

alin.3). Dar Legea nr.232/2004 a abrogat alin.3 al art.2 şi a reformulat primele două în felul următor: „(1) Curtea Constituțională asigură controlul constituționalității legilor, tratatelor internaționale, a regulamentelor Parlamentului şi a ordonanțelor Guvernului. (2) Sunt neconstituționale prevederile actelor prevăzute la alin.(1), care încalcă dispozițiile sau principiile Constituției". În aceste condiții, aşteptăm reacția doctrinei juridice. În ceea ce ne priveşte, avem convingerea că textul analizat era categoric inutil; Curtea nu poate face abstracție în procesul de control al constituționalității legii de modul în care aceasta – legea – este interpretată şi aplicată. Dar nu este mai puțin adevărat că organul de jurisdicție constituțională nu are în competența sa interpretarea oficială a Constituției şi nici a legii, în general. Interpretarea „oficială" a legii este dată acum – după revizuirea Constituției – în competența Înaltei Curți de Casație şi Justiție (art.126 alin.4), fapt care nu poate limita competența Curții Constituționale de a interpreta Constituția şi legile, pentru a putea constata dacă legea nu contravine Constituției.

§II. Enumerarea cuprinsă în art.146 al Constituției, aşa cum a fost revizuită în 2003, este enunciativă

Potrivit art.146 din Constituția României Curtea Constituțională are următoarele atribuții:

a) se pronunță asupra constituționalității legilor, înainte de promulgarea acestora, la sesizarea Preşedintelui României, a unuia dintre preşedinții celor două Camere, a Guvernului, a Înaltei Curți de Casație şi Justiție, a Avocatului Poporului, a unui număr de cel puțin 50 de deputați sau de cel puțin 25 de senatori, precum şi, din oficiu, asupra inițiativelor de revizuire a Constituției;

b) se pronunță asupra constituționalității tratatelor sau altor acorduri internaționale, la sesizarea unuia dintre preşedinții celor două Camere, a unui număr de cel puțin 50 de deputați sau de cel puțin 25 de senatori;

c) se pronunță asupra constituționalității regulamentelor Parlamentului, la sesizarea unuia dintre preşedinții celor două Camere, a unui grup parlamentar sau a unui număr de cel puțin 50 de deputați sau de cel puțin 25 de senatori;

d) hotărăşte asupra excepțiilor de neconstituționalitate privind legile şi ordonanțele, ridicate în fața instanțelor judecătoreşti sau de arbitraj comercial; excepția de neconstituționalitate poate fi ridicată şi direct de Avocatul Poporului;

e) soluționează conflictele juridice de natură constituțională dintre autoritățile publice, la cererea Preşedintelui României, a unuia dintre preşedinții celor două Camere, a primului-ministru sau a preşedintelui Consiliului Superior al Magistraturii;

f) veghează la respectarea procedurii pentru alegerea Preşedintelui României şi confirmă rezultatele sufragiului;

g) constată existența împrejurărilor care justifică interimatul în exercitarea funcției de Preşedinte al Români ei şi comunică cele constatate Parlamentului şi Guvernului;

h) dă aviz consultativ pentru propunerea de suspendare din funcție a Preşedintelui României;

i) veghează la respectarea procedurii pentru organizarea şi desfăşurarea referendumului şi confirmă rezultatele acestuia;

j) verifică îndeplinirea condițiilor pentru exercitarea inițiativei legislative de către cetățeni;

k) hotărăşte asupra contestațiilor care au ca obiect constituționalitatea unui partid politic;

l) îndeplineşte şi alte atribuții prevăzute de legea organică a Curții".

După cum uşor se poate constata, comparând fostul art.144 cu actualul art.146, **diferența dintre cele două reglementări nu constă doar în faptul că în cea nouă sunt extinse competențele Curții Constituționale** – prin atribuirea sarcinii de control a constituționalității tratatelor şi a sarcinii de a soluționa conflictele juridice de natură constituțională dintre autoritățile publice – **şi nici în faptul că se adaugă noi titulari ai dreptului de a sesiza Curtea Constituțională**[683]. Cea mai importantă modificare a textului, cea care schimbă natura enumerării atribuțiilor Curții Constituționale ce este făcută de Constituție, este cuprinsă în alineatul ultim al noului articol. Precizând că „**îndeplineşte şi alte atribuții** prevăzute de legea organică a Curții" (s.n.), textul cuprins în art.146 nu mai poate fi interpretat altfel decât ca unul ce cuprinde o enumerare enunciativă a atribuțiilor Curții Constituționale. De acum Parlamentul poate oricând să stabilească alte atribuții Curții printr-o obişnuită modificare a legii. Dar, lucru important, dacă poate să extindă sfera atribuțiilor, acesta nu o poate, categoric, restrânge.

§III. Posibile clasificări

1. Atribuțiile Curții Constituționale sunt prevăzute de Constituția României în art.146, regulile înscrise aici fiind apoi reluate de Legea de organizare şi funcționare a Curții. Având în vedere că această lege statuează că „singura în drept să hotărască asupra competenței sale" este Curtea Constituțională (art.3 alin.2) ne întrebam anterior modificării ei din 1997 dacă Parlamentul ar putea completa sau modifica (printr-o lege organică, desigur) regulile privind competența Curții, şi opinam în sensul că răspunsul se impune afirmativ, dacă interpretăm textul amintit în lumina principiilor constituționale ce guvernează organizarea şi funcționarea autorităților publice. Dacă funcția legislativă este atribuită Parlamentului „cu titlu principal", nici o altă autoritate nu o va putea realiza decât subsidiar. Deci Parlamentului îi aparține sarcina stabilirii, în speță, modificării, atribuțiilor Curții Constituționale – în limitele impuse de art.146 din Constituție.

Pe această linie de idei trebuie să arătăm că am salutat „decizia" Parlamentului de a completa – prin Legea din 1997 – „afirmația" din art.3 alin.2 – „Curtea Constituțională este singura în drept să hotărască asupra competenței sale" – cu

[683] Un titular al acestui drept este azi şi Avocatul Poporului.

precizarea „Ea hotărăşte în cazurile expres şi limitativ prevăzute de art.144 din Constituție". Noi considerăm că o astfel de precizare era necesară cel puțin din două motive: 1) Pentru că regula înscrisă în art.3 alin.2 este susceptibilă de mai multe interpretări, dintre care una ar fi fost în sensul că numai prin Constituție se poate reglementa organizarea, funcționarea şi atribuțiile Curții Constituționale – situație înscrisă în unele state, unde adunările constituite nu au această competență – şi, 2) Curtea a interpretat deja extensiv vechiul art.144 din Constituție referitor la atribuțiile ce-i erau conferite şi trebuia pus capăt acestei practici neconstituționale care avea drept consecință adoptarea unor decizii cu caracter normativ. De precizat, de asemenea, că interpretarea de care vorbeam, în sensul că numai adunarea constituantă poate adopta reguli privind atribuțiile Curții, este total imposibilă după actuala modificare –, din iunie 2004 – a Legii nr.47/1992 care a transformat enumerarea atribuțiilor Curții Constituționale din una limitativă în una enunciativă, „invitând" Parlamentul să legifereze în această sferă de relații sociale.

2. În ceea ce priveşte **clasificarea atribuțiilor** Curții Constituționale, prevăzute de Constituție şi de legea ei de organizare şi funcționare, în țara noastră s-au exprimat deja câteva puncte de vedere, care, desigur, luau în considerație vechiul text (art.144). Ele sunt, în mare, valabile şi azi, după revizuirea Constituției. **Într-o opinie** s-a făcut o distincție între: a) atribuții de control şi b) atribuții consultative şi de urmărire a respectării Constituției în cadrul unor anumite proceduri[684]. Într-o alta, relativ asemănătoare, se propune detaşarea atribuțiilor de control de cele consultative[685]. În sfârşit, a mai fost făcută şi o clasificare tripartită, şi anume: a) atribuții de contencios constituțional, b) atribuții de contencios electoral şi c) atribuții privind respectarea unor proceduri legale[686].

În ceea ce priveşte clasificarea atribuțiilor în a) consultative şi b) de control, o observație se impune: cele două categorii propuse nu au în vedere acelaşi criteriu. Primele sunt apreciate în funcție de obligativitatea actelor ce le finalizează, secundele după „natura" activităților desfăşurate în vederea exercitării lor.

Dacă avem în vedere natura actelor juridice care le finalizează şi caracterele lor, putem deosebi atribuțiile după cum: 1) se finalizează prin luarea unor decizii (după caz, hotărâri), acte obligatorii şi 2) se finalizează prin avize, acte consultative.

Dacă ne referim la noul text, trebuie să precizăm că **marea majoritate a atribuțiilor prevăzute în art.146 sunt atribuții de control. Unele privesc controlul unor acte normative** – după caz, legi, regulamente ale Camerelor sau ordonanțe – (art.146 lit. a, c şi d), sau al tratatelor internaționale (art.146 lit. b), **altele controlul unor activități**, precum activitatea partidelor politice şi, eventual, a statutelor, a declarațiilor

---

[684] Vezi I. **Deleanu** şi F. **Vasilescu**, în *Constituția României – comentată şi adnotată*, p.309.

[685] Vezi I. **Deleanu**, *op. cit.*, p.237.

[686] Vezi A. **Iorgovan**, *op. cit.*, p.88.

lor etc., din perspectiva impusă de art.40 alin.2[687] (art.146 lit.k din Constituție) și altele **controlul respectării unor proceduri legale**, proceduri prevăzute în Constituție sau în legi cu privire la alegerea Președintelui României (art.146 lit.f din Constituție), la organizarea referendumului (art.146 lit.i) și la exercitarea dreptului de inițiativă legislativă de către cetățeni (art.146 lit.j).

Doar două din atribuțiile prevăzute de art.146 nu pot fi apreciate ca fiind „de control", și anume cele înscrise la literele *g* și *h*.

Coroborând **regula de la litera *g*** cu regulile ce „o detaliază" din Legea nr.47/1992, pe de o parte, și având în vedere, pe de altă parte, „limbajul" utilizat de legiuitor, **această atribuție poate fi apreciată mai repede „de constatare, de certificare"** a existenței unor împrejurări (ce atrag anumite consecințe juridice), decât **de control.** Constituția prevede, astfel, că acest organ – Curtea Constituțională – **„constată** existența împrejurărilor care justifică interimatul în exercitarea funcției de Președinte al României..." (s.n.). Constatarea aceasta se face printr-o **hotărâre**, conform art.13, lit.b, care „certifică" faptul că a intervenit vacanța funcției și că, deci, suntem în prezența „împrejurărilor care justifică interimatul", situație care face necesară declanșarea procedurii de numire a unui președinte interimar.

Cealaltă atribuție ce nu poate fi încorporată categoriei activităților de control este cea reglementată de art.146 lit.h, unde se prevede în sarcina Curții Constituționale: atribuția de „a da aviz consultativ pentru propunerea de suspendare din funcție a Președintelui României". Suspendarea nu este decisă de Curtea Constituțională, ci de Camerele reunite, în condițiile prevăzute de art.95 alin.1 din Constituție. Dar procedura prevede aici consultarea Curții Constituționale. Curtea este obligată să se pronunțe, să-și comunice punctul de vedere, dar Parlamentul nu este obligat să-l respecte. Pentru aceasta, actul emis de Curte – „avizul consultativ" prevăzut de art.13, pct.c – este, exact cum denumirea o arată, „consultativ".

În sfârșit, adăugarea unei noi atribuții Curții Constituționale, care privește „soluționarea conflictelor juridice de natură constituțională dintre autoritățile publice", ne face să o adăugăm celor ce nu au legătură cu controlul, ea detașându-se ca fiind de o natură aparte[688].

---

[687] Art.40 alin.2 din Constituție prevede că „Partidele sau organizațiile care, prin scopurile și prin activitatea lor, militează împotriva pluralismului politic, a principiilor statului de drept ori a suveranității, a integrității sau a independenței României sunt neconstituționale".

[688] Va trebui, desigur, să determinăm care anume conflicte dintre autoritățile publice sunt „de natură constituțională" și care anume „autorități publice" – centrale, locale etc., pe de o parte, legislative, executive etc., pe de altă parte – intră sub imperiul acestei prevederi. Aici urmează a-și spune cuvântul, în timp, practica instanței constituționale, dar nu numai, pentru că, după părerea noastră, chestiunea aceasta va fi politizată.

În legătură cu această atribuție ne-am întrebat, de îndată ce a apărut un conflict negativ de competență între Camere, dacă Curtea Constituțională va fi cea ce-l va soluționa. Găseam unele argumente „pentru" dar și argumente „contra". Pe de o parte ni se părea că este „un conflict juridic

Am putea reţine că, **în lumina celor arătate până acum, o posibilă distincţie între atribuţiile Curţii Constituţionale ar fi aceea între: 1) atribuţiile de control, 2) atribuţiile „de constatare", 3)atribuţiile de consultare şi 4) atribuţiile de soluţionare a unor conflicte juridice de natură constituţională.** De asemenea, am putea deosebi, în cadrul primei categorii, a) atribuţii în efectuarea controlului asupra unor acte normativ-juridice, intitulat de regulă controlul constituţionalităţii legilor, b) atribuţii de control asupra constituţionalităţii tratatelor internaţionale, c) atribuţii în efectuarea controlului constituţionalităţii activităţii unor partide politice[689] şi d)atribuţii în efectuarea controlului respectării unor proceduri legale. **Atribuţiile de control** – de altfel, cele mai numeroase –, **cele de constatare şi cele de soluţionare a conflictelor juridice de natură constituţională se finalizează cu luarea unor decizii, după caz, a unor hotărâri, acte obligatorii, pe când atribuţiile de consultare se finalizează prin „avizarea" unor măsuri, prin adoptarea unor acte cu caracter consultativ.**

Dintre atribuţiile amintite, cea de control al constituţionalităţii legilor a fost şi cea mai frecvent exercitată. Ca volum de muncă depăşeşte net pe toate celelalte şi aparţine Curţii Constituţionale „cu titlu principal", determinându-i şi natura – organ de jurisdicţie constituţională.

§IV. Atribuţiile de control. Controlul constituţionalităţii unor acte normativ-juridice

A. Controlul constituţionalităţii legilor

Curtea Constituţională are ca scop garantarea supremaţiei Constituţiei. În textul modificat al Legii nr.47 se face o afirmaţie categorică în acest sens: „Curtea Constituţională este garantul supremaţiei Constituţiei", probabil după modelul art.80 din Constituţie potrivit căruia Preşedintele României este „garantul independenţei" statului român.[690] În vederea realizării acestui scop Curtea asigură controlul legilor, al

---

de natură constituţională" – şi acesta era un argument „pentru" –, dar, pe de altă parte, nu puteam aprecia „o Cameră" a Parlamentului ca fiind o „autoritate publică", numai ambele Camere, adică Parlamentul, putând fi astfel apreciat. Probabil că la Parlament s-a raţionat într-o manieră asemănătoare, pentru că s-a recurs la formarea unei comisii comune a Camerelor pentru soluţionarea conflictului amintit, ştiut fiind că ambele Camere se considerau „Camere decizionale" pentru un anume proiect de lege.

[689] Acest control se realizează numai în condiţiile în care a fost formulată – potrivit art.29 alin.2 din Legea nr.47/1992 – o contestaţie motivată privind constituţionalitatea unui partid politic. **În această situaţie Curtea Constituţională apare mai mult ca organ de jurisdicţie decât de control.**

[690] Ni se părea mai realistă vechea reglementare, ştiut fiind că adesea nu se realizează o concordanţă deplină între intenţiile legiuitorului şi realitate. Curtea Constituţională, având scopul arătat – garantarea supremaţiei Constituţiei – poate să acţioneze pentru atingerea lui, dar nu poate, automat, să devină "garant" al acestei valori.

regulamentelor Parlamentului şi al ordonanţelor Guvernului[691], din punct de vedere al conformităţii lor cu „dispoziţiile sau principiile Constituţiei"[692]. De asemenea, Curtea Constituţională se pronunţă asupra constituţionalităţii tratatelor sau altor acorduri internaţionale, potrivit completărilor aduse Constituţiei de legea sa de revizuire din 2003. Controlul de constituţionalitate este întotdeauna un control de conformitate cu legea fundamentală şi nu un control de oportunitate.

Controlul constituţionalităţii legilor se poate efectua – aşa cum reiese din art. 146 lit. a, b şi c – a) **la sesizare** şi b) **din oficiu**, acesta din urmă realizându-se doar într-o singură situaţie,[693] şi anume în cazul iniţiativelor de revizuire a Constituţiei.

a) **Controlul realizat la sesizare** poate fi, după caz, 1) un control anterior şi preventiv şi 2) un control posterior şi sancţionator.

Controlul constituţionalităţii se efectuează, în primul rând, asupra legilor, înainte de promulgare[694]. Este, deci, un control abstract şi *a priori*. **Sesizarea** poate aparţine Preşedintelui României, unuia dintre preşedinţii celor două Camere ale Parlamentului, Guvernului, Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie, Avocatului Poporului şi

---

[691] **În alte state, controlul constituţionalităţii „legilor" se întinde, potrivit constituţiilor lor, şi asupra altor acte normativ-juridice.** Astfel, în **Austria** sunt controlate hotărârile guvernamentale sau administrative, în **Germania** orice act al unei puteri publice prin care se încalcă drepturile şi libertăţile la care face trimitere art.93 alin.4a, în Spania se efectuează controlul constituţionalităţii şi asupra dispoziţiilor emanate de la organele comunităţilor autonome (art.162 alin.2), în **Italia** la fel (potrivit art.134), iar în **Portugalia** formează obiect al controlului şi actele normative provenind de la „organele suveranităţii" şi cele provenind de la regiuni, tratatele internaţionale ratificate potrivit legii şi decretele sau decretele-legi (art.277 şi 288), în **Slovacia**, sunt supuse controlului constituţionalităţii toate actele normative (art.124), iar în **Republica Moldova** situaţia este asemănătoare celei din Slovacia (art.135) etc.

[692] Elaborată pe baza regulilor cuprinse în Titlul V din Constituţie şi în vederea punerii lor în aplicare, **Legea de organizare a Curţii Constituţionale** excede – după părerea noastră – „câmpul constituţional", sau, mai degrabă, **interpretează extensiv regulile referitoare la conformitatea legilor cu Constituţia**. Actele normative supuse controlului – legile, ordonanţele şi regulamentele Parlamentului – sunt verificate nu numai din punct de vedere al conformităţii lor cu normele constituţionale, ci şi cu principiile (Vezi art.2 alin.2). Ideea aceasta este „alunecoasă", însă. Se creează astfel, **„un spaţiu"** prea larg de apreciere. Se poate ajunge la **formularea** unor principii de către Curtea Constituţională care nu sunt înscrise în Constituţie, sau nu sunt conforme „spiritului" Constituţiei. Tocmai de aceea s-au şi purtat deja discuţii în legătură cu sfera atribuţiilor acesteia, unii autori propunând a se recunoaşte Curţii Constituţionale sarcini ce nu sunt prevăzute *expressis verbis* de Constituţie, dacă nu contrazic „marile principii ale Constituţiei".

[693] **Curtea Constituţională mai poate „acţiona" din oficiu**, adică fără a fi sesizată, dar acţiunea la care ne referim nu are legătură cu controlul de constituţionalitate a actelor normative, ci cu **controlul respectării „procedurii" de înfăptuire a iniţiativei legislative a cetăţenilor**, mai precis cu controlul respectării regulilor ce guvernează iniţiativa legislativă a cetăţenilor. În acest sens vezi art.34[3] introdus în Legea nr.232/2004.

[694] Vezi şi Decizia Curţii Constituţionale nr.338 din 18 iulie 1997, publicată în Monitorul Oficial al României nr.163 din 21 iulie 1997.

unui număr de cel puțin 50 de deputați sau cel puțin 25 de senatori[695]. **În al doilea rând**, Curtea Constituțională se pronunță – potrivit art. 146 lit. b – asupra constituționalității tratatelor sau altor acorduri internaționale, la sesizarea unuia dintre președinții celor două Camere, a unui număr de cel puțin 50 de deputați sau de cel puțin 25 de senatori. Și acest control este anterior, deoarece el se face înainte de ratificarea tratatelor supuse controlului de către Parlament. **În al treilea rând**, controlul se efectuează **asupra regulamentelor**[696] Parlamentului. În acest caz, Curtea acționează **la sesizarea** unuia din președinții celor două Camere, a unui grup parlamentar sau a unui număr de cel puțin 50 de deputați sau cel puțin 25 de senatori[697].

În vederea exercitării cu eficacitate a controlului constituționalității legilor înainte de promulgare și a atingerii scopurilor urmărite prin reglementare – asigurarea supremației Constituției – **s-au adoptat reguli prin intermediul cărora se facilitează și se „ordonează" dreptul de sesizare a Curții Constituționale.** Astfel, legea trebuie comunicată în termene precise organelor ce au dreptul de sesizare (conform art.17 alin.2 din Legea nr.47/1992), trebuie adusă la cunoștința parlamentarilor data la care legea a

---

[695] În alte state, dreptul de a sesiza organul de jurisdicție constituțională este atribuit și cetățenilor, mai ales în situații de încălcare a drepturilor fundamentale prevăzute de Constituție. Alteori este atribuit și altor organe decât cele ce au la noi acest drept. Astfel, de exemplu în Germania, cetățenii au dreptul la un astfel de recurs, potrivit art.93 alin.4a din Legea fundamentală, precum și comunele sau asociațiile comunale (art.93 alin.4b). În Spania este cunoscut recursul individual, *de amparo* (art.161 pct.b) și dreptul instanțelor judecătorești de sesizare a jurisdicțiilor constituționale (art.163), în Portugalia au dreptul de a sesiza Președintele Republicii, Președintele Adunării Republicii, Avocatul Poporului (*provedor de Justiça)*, procurorul general, 10 deputați, miniștrii etc. (art.281 alin.2), iar în efectuarea unui „control concret al constituționalității", orice persoană are drept la recurs, în condițiile prevăzute de Constituție (art.280).

[696] **În legătură cu actele juridice supuse controlului constituționalității,** în țara noastră Curtea Constituțională a avut a se pronunța asupra unei sesizări care nu privea nici legea, nici regulamentul, ci un act de aplicare a Regulamentului Camerei Deputaților, și anume hotărârea acesteia de a invalida un mandat de deputat. Sesizarea s-a bazat pe interpretarea extensivă a art.144 lit.b din Constituție, în sensul că organul de jurisdicție constituțională ar avea atât competența de a controla regulamentele Camerei cât și hotărârile pronunțate de aceasta pe baza regulamentului.

Considerând că prevederile art.144 lit.b nu pot fi astfel interpretate, Curtea având drept de control al constituționalității numai asupra regulamentelor, sesizarea a fost respinsă. (Vezi decizia nr.68 din 23 noiembrie 1993, în: Curtea Constituțională. *Culegere de decizii și hotărâri*, 1992-1993, p.105-107).

[697] Prin acordarea **dreptului de sesizare** unor grupuri parlamentare, se creează posibilitatea partidelor din opoziție de a se opune unor tendințe abuzive ale partidului majoritar, după caz, ale coaliției de partide ce deține majoritatea locurilor din Parlament, eventuala decizie de neconstituționalitate a Curții Constituționale creând dificultăți de înlăturare a obiecției de neconstituționalitate, știut fiind că pentru adoptarea legii în aceeași formă este necesar votul a două treimi din numărul membrilor fiecărei Camere.

fost depusă la secretarii generali ai Camerelor etc. Sesizarea făcută de un organ trebuie comunicată celorlalte care au dreptul de sesizare. Se solicită, de asemenea, punctul de vedere al celor două Camere ale Parlamentului, Guvernului şi Avocatului Poporului, care îl pot prezenta până la data dezbaterilor.

Dezbaterea are loc în plenul Curţii. În privinţa obiectului dezbaterilor, alin.1 al art.20 din Legea nr.47/1995 prevede că dezbaterile se vor purta „asupra prevederilor menţionate în sesizare, cât **şi asupra celor de care, în mod necesar şi evident, nu pot fi disociate"** (s. n.). Având în vedere subiectivismul care nu poate fi evitat în identificarea regulilor care „în mod necesar şi evident" nu pot fi disociate de cele expres prevăzute în sesizare, regula înscrisă în acest articol este o portiţă prin care se poate ieşi dincolo de „câmpul constituţional", dincolo de voinţa Constituantei. Am putea vorbi, chiar, dacă practica o va confirma, de un fel de **„drept de autosesizare" al Curţii Constituţionale**, singura competentă a decide până unde se întinde controlul, în această circumstanţă[698].

---

[698] **Această temere a noastră a fost ulterior confirmată.** Într-adevăr, Curtea Constituţională „s-a autosesizat", adoptând o decizie privind obligativitatea deciziilor sale pronunţate în cadrul controlului de constituţionalitate, pe data de 17 ianuarie 1995. Decizia a fost adoptată de plenul Curţii Constituţionale, cu majoritate de voturi, trei judecători făcând opinie separată. Aceştia au precizat că „decizia emisă este inadmisibilă întrucât instituie o atribuţie a Curţii Constituţionale: interpretarea obligatorie a Constituţiei faţă de toate autorităţile publice, independent de soluţionarea unei cauze deduse judecăţii şi în lipsa oricărei sesizări". De asemenea, au arătat că „precedentul creat prin posibilitatea emiterii, din oficiu, de decizii de interpretare a Constituţiei, ... poate avea consecinţe perturbatorii ale ordinii constituţionale..." (Vezi: Monitorul Oficial al României, nr.16 din 26 ianuarie 1995, p.5-6.)

Iniţiativa Curţii Constituţionale care s-a finalizat prin această decizie – nr.1/1995 – este **datorată**, după părerea noastră, **şi faptului că legea fundamentală nu prevedea**, ca în alte state, precum în Slovacia, *termene* înlăuntrul cărora Parlamentul trebuia să reexamineze legea declarată neconstituţională. Faptul că Parlamentul nu a luat în discuţie timp de 4 luni legea amintită, pe de o parte, iar Guvernul a continuat să aplice ordonanţa aprobată prin legea ce ulterior a fost declarată neconstituţională (Ordonanţa nr.50 din 12 august 1994 privind instituirea unei taxe de trecere a frontierei), a fost de natură a perturba ordinea de drept din ţara noastră. În această situaţie, Curtea s-a simţit, într-un anume fel, datoare să contribuie la ... „îndreptarea lucrurilor".

Am putea vorbi în acest context de ... o culpă comună – a Parlamentului, pentru că nu a acţionat la timp, a Guvernului, pentru că a continuat să aplice ordonanţa amintită şi a Curţii pentru că s-a autosesizat şi şi-a arogat o nouă atribuţie, acţionând ca un organ legiuitor – în **crearea acestui precedent periculos de încălcare a normelor constituţionale.**

În acest sens trebuie să reamintim că Legea nr.138/1997 a introdus „o precizare" în actul juridic pe care l-a modificat (Legea nr.47/1992), tocmai pentru a preîntâmpina în viitor depăşirea competenţei constituţionale de către Curte. Astfel, la art.3 alin.2 s-a adăugat următoarea prevedere: „Ea hotărăşte în cazurile expres şi limitativ prevăzute în art.144 din Constituţie" (prevedere modificată, la rândul ei, de Legea nr.232/2004).

În urma dezbaterilor Curții, **decizia** se ia cu votul majorității judecătorilor și se comunică Președintelui României. Dacă s-a declarat neconstituționalitatea legii[699], decizia se comunică și președinților celor două Camere[700].

Anterior, în această situație, potrivit vechiului art.145 alin.1 din Constituție, legea urma a fi reexaminată[701]. După modificarea Constituției, însă, **obligativitatea supunerii legii unei noi dezateri în Parlament și posibilitatea acestuia de a înlătura obiecția de neconstituționalitate** a Curții Constituționale (cu votul a două treimi din numărul membrilor fiecărei Camere) **a dispărut.** În noul text se precizează, în acest sens, că „în cazurile de neconstituționalitate care privesc legile, înainte de promulgarea acestora, Parlamentul este obligat să reexamineze dispozițiile respective pentru punerea lor de acord cu decizia Curții Constituționale" (art. 147 alin. 2), iar regulamentele parlamentare detaliază această regulă specificând că reexaminarea are ca scop doar **efectuarea corelărilor tehnico-legislative necesare**[702].

Dacă legea în ansamblul ei este declarată neconstituțională, ea nu se mai trimite Președintelui României spre promulgare.

Controlul anterior se exercită **din oficiu** într-o singură situație, și anume cu ocazia inițiativelor de revizuire a Constituției, așa cum se statuează în art.146 lit.a din legea fundamentală.

În legătură cu inițiativa de revizuire a Constituției, amintim că, potrivit art.150, aceasta poate veni de la Președintele României, la propunerea Guvernului, de la o pătrime din numărul deputaților sau a senatorilor și de la cel puțin 500.000 lei de

---

[699] Este incorectă afirmația potrivit căreia „Curtea anulează legea". Singurul organ competent să abroge (nu să anuleze) este Parlamentul. De aceea, de principiu, este preferabilă sintagma **„constată constituționalitatea"** și, respectiv, sintagma **„declară neconstituționalitatea"** (Vezi: V.**Gionea**, *Deciziile și hotărârile Curții Constituționale a României și efectele lor*, raport la seminarul internațional „Rolul Curții Constituționale în consolidarea statului de drept", București, 8-10 iunie 1994).

[700] În Legea de modificare a Legii nr.47/1992 se prevede obligativitatea comunicării deciziei de neconstituționalitate și primului-ministru.

[701] În nici un text nu se fixa un termen pentru reexaminare, fapt pentru care, uneori, lucrurile s-au tergiversat.

Reexaminarea era, după părerea noastră, **obligatorie**, obligativitatea aceasta decurgând din exigențele principiului separației puterilor în stat. **Parlamentul** este suveran în sfera legislativului, dar el este **o autoritate integrată unui sistem al controlului reciproc.** Dacă însăși rațiunea creării Curții Constituționale este asigurarea supremației Constituției, sigur că s-a vizat de la început posibilitatea și necesitatea „amendării" puterii legiuitoare în situațiile de încălcare a normelor legii fundamentale. Dacă deciziile Curții date în exercitarea controlului anterior nu ar fi obligat Parlamentul să reexamineze legea potrivit art. 145, nu mai putea fi înțeleasă rațiunea acestei prevederi.

[702] Vezi art.124 alin.2, ultima frază, din Regulamentul Camerei Deputaților, modificat prin H.G. nr.23/2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.798 din 12 noiembrie 2003.

cetăţeni, în condiţiile expres prevăzute aici. Reţinând că iniţiativa poate aparţine şi cetăţenilor, este necesar să observăm că interpretarea art.146 lit.j – care dă în competenţa Curţii Constituţionale verificarea îndeplinirii condiţiilor pentru exercitarea iniţiativei legislative de către cetăţeni" – trebuie să se facă în lumina prevederilor art.146 lit.a. Iniţiativa legislativă a cetăţenilor, atunci când se referă la Constituţie, la revizuirea ei, trebuie, deci din oficiu controlată, din punct de vedere al constituţionalităţii ei, de către Curtea Constituţională sau, mai precis, aceasta este interpretarea pe care noi am dat-o textului constituţional. Numai că, în acest caz, ceea ce formează obiect al controlului nu este conformitatea regulilor juridice „propuse", a conţinutului lor cu normele Constituţiei în vigoare, ci respectarea normelor de exercitare a iniţiativei de revizuire, precum cele referitoare titularul dreptului de iniţiativă legislativ-constituţională, cele referitoare la momentul în care se declanşează iniţiativa (ştiut fiind că ea nu poate fi exercitată pe perioada prelungirii mandatului Camerelor, de exemplu), cele referitoare la limitele revizuirii etc.[703]. Curtea nu poate decide, nu se poate pronunţa asupra conformităţii regulilor ce formează obiectul normativ al iniţiativei cu dispoziţiile şi principiile Constituţiei. Numai Parlamentul, ca „adunare constituantă derivată" poate decide în acest sens. Şi, pentru că numai acesta poate decide – în condiţii „prereglementate" prin art. 150-151 din Constituţie, – credem că singurul care mai poate aprecia, eventual, conformitatea noilor reglementări cu spiritul Constituţiei este poporul, care în caz de încălcare gravă a principiilor constituţionale sau de „fraudă la constituţie"[704] poate **infirma**, cu ocazia referendumului, **decizia** Parlamentului.

Actuala revizuire a Constituţiei – unica de la adoptarea ei în decembrie 1991 – a constituit un bun prilej pentru interpretarea şi aplicarea textelor constituţionale pe care le comentăm. Pe baza acestei practici politice şi constituţionale, s-a elaborat Legea de modificare a Legii nr.47/1992, în care s-a introdus o structură nouă, intitulată „Verificarea constituţionalităţii de revizuire a Constituţiei". Regulile înscrise aici vin să confirme interpretarea dată de noi textelor constituţionale, în sensul că mai întâi este prevăzută verificarea proiectului de lege sau a propunerii legislative, proiect sau propunere care **se depune**[705] la Curtea Constituţională, însoţit de avizul Consiliului Legislativ, pentru ca instanţa constituţională **„să se pronunţe asupra respectării**

---

[703] În legătură cu caracterul normelor constituţionale care stabilesc „limite de revizuire" şi cu competenţa Curţii Constituţionale de control în acest sens, vezi: Tudor **Drăganu**, *op.cit.* (Tratat), vol.I, p.313, Genoveva **Vrabie**, *Drept constituţional şi instituţii politice*, vol. I, Ediţia a IV-a, p. 255 ş.u. şi Decizia Curţii Constituţionale nr. 85/1996, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.211 din 6 septembrie 1996.

[704] Vezi Genoveva **Vrabie**, *Drept constituţional şi instituţii politice*, vol.I, p.265.

[705] Considerăm că în acest caz Curtea Constituţională "este sesizată" de către iniţiator, şi nu avem de-a face cu o autosesizare, această exprimare – "se depune" – impunându-ne o astfel de concluzie.

dispozițiilor **constituționale privind revizuirea**" (art.20[1] introdus în Legea nr.47/1992 de Legea nr.232/2004).[706]

După adoptarea legii de revizuire, Curtea Constituțională se autosesizează și în termen de 5 zile se pronunță asupra acesteia. Deci **numai în această situație Curtea se pronunță din oficiu**. Dacă, cu această ocazie, se constată că nu au fost respectate dispozițiile constituționale referitoare la revizuire, decizia se trimite Camerei Deputaților și Senatului, în vederea reexaminării legii de revizuire a Constituției, pentru punerea ei de acord cu decizia Curții Constituționale (art.20[5], alin.2 din Legea nr.47/1992, modificată în 2004).

În privința **controlului constituționalității tratatelor** sau altor acorduri internaționale, în Legea de modificare a Legii nr.47/1992 sunt incluse câteva prevederi referitoare la comunicarea sesizării făcute de titularii acestui drept (prevăzuți în art.146 lit.b), la solicitarea punctelor de vedere ale Președintelui României, președinților celor două Camere și Guvernului, la modul de dezbatere în plenul Curții și la modul de adoptare a deciziei.

De precizat că **tratatul constatat ca fiind neconstituțional nu poate fi ratificat**[707] și că în cazul sesizării neconstituționalității unor tratate depuse la Parlament pentru ratificare, procedura parlamentară se întrerupe și se reia după publicarea deciziei Curții Constituționale (art.124 alin.3 din Regulamentul Camerei Deputaților).

După cum se observă din cele relatate mai sus, controlul constituționalității tratatelor internaționale – așa cum a fost instituit prin legea de revizuire a Constituției – este un control anterior și preventiv. El nu este „un control succesiv"[708], în sensul că odată efectuat anterior promulgării legii de ratificare a tratatului, nu mai poate fi ridicată excepția de neconstituționalitate (art.147 alin.3 din Constituție). Este soluția întâlnită cel mai frecvent în constituțiile europene. Totuși, sunt și constituții – precum cea a Spaniei – care reglementează și controlul posterior al tratatelor. Michel Fromont, făcând o comparație între cele două forme de control, sublinia că cea de a doua formă – „controlul posterior" – este periculos pentru respectarea angajamentelor internaționale și nu trebuie exercitat decât cu multă prudență[709].

---

[706] Decizia Curții Constituționale pronunțată în această situație se trimite inițiatorului proiectului de lege care depune proiectul la Parlament însoțit de decizie.

[707] Art.124(3) trebuie coroborat în acest caz cu prevederile art.11 alin.3 din Constituție, în lumina cărora trebuie înțeleasă concluzia de mai sus („În cazul în care un tratat la care România urmează să devină parte cuprinde dispoziții contrare Constituției, ratificarea lui poate avea loc numai după revizuirea Constituției").

[708] Cu privire la clasificarea formelor de control de constituționalitate, vezi: Francisco Fernandez **Segado**, *La justicia constitucional ante el siglo XXI: La progresiva convergencia de los sistemas americano y europeo-kelseniano*, în F.F. Segado (editor), *The Spanish Constitution in the European constitutional context/La constitucion Española en el Contexto Constitucional Europeo*, Dykinson, Madrid, 2003, p. 906.

[709] Vezi Michel **Fromont**, *Le contrôle de la constitutionnalité des traités internationaux en Espagne et en France*, în „The Spanish constitution...", p. 964.

În privința controlului constituționalității regulamentelor Parlamentului, care este un control posterior, s-au stabilit de asemenea unele reguli riguroase de natură a se asigura eficacitatea şi operativitatea acestei activități[710].

Dacă prin decizia plenului Curții Constituționale se constată neconstituționalitatea unor dispoziții ale Regulamentelor, Camera sesizată va reexamina aceste dispoziții, pentru punerea lor de acord cu prevederile Constituției, art.22 alin.4 al Legii nr.47/1992. În acest sens, în art.124 alin.5 din Regulamentul Camerei Deputaților (aşa cum a fost modificat prin Hotărârea nr.23/2003) se precizează: „În cazurile de neconstituționalitate constatate potrivit art.147 alin.1 din Constituție, dispozițiile declarate neconstituționale din legi, din regulamente şi din ordonanțele aprobate prin lege îşi încetează efectele juridice la 45 de zile de la publicarea deciziei Curții Constituționale, termen pe durata căruia aceste dispoziții sunt suspendate de drept" (s.n.).

În acest caz, aşa cum arătam şi mai înainte, *Camerele parlamentare sunt obligate să reexamineze textele declarate neconstituționale şi să facă corelările tehnico-legislative*, decizia Curții Constituționale fiind obligatorie, potrivit art.147 alin.4 din Constituție[711].

În privința controlului posterior asupra legilor şi ordonanțelor, în art.146 lit.d se prevede, făcându-se referire la Curtea Constituțională, că aceasta „hotărăşte asupra excepțiilor de neconstituționalitate privind legile şi ordonanțele, ridicate în fața instanțelor judecătoreşti sau de arbitraj comercial"[712].

---

[710] Vezi art.21-22 din Legea nr.47/1992 şi art.124 alin.5 din Regulamentul Camerei Deputaților.

[711] Vezi Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.798 din 12 noiembrie 2003.

[712] Sintagma „instanțe judecătoreşti" a fost interpretată extensiv în decizia Curții nr. 64 din 2 iunie 1994, ajungându-se la concluzia că sesizarea ei poate fi făcută şi de o „instanță administrativ-jurisdicțională", venind cu o argumentație persuasivă în acest sens. Printre argumentele invocate se află unul care „confirmă" punctul nostru de vedere referitor la „autoritatea jurisdicțională" formată din instanțele judecătoreşti, din Curtea Constituțională etc., într-un cuvânt din toate organele care desfăşoară o activitate de **iuris dictio**. (Decizia amintită este publicată în Monitorul Oficial al României, nr.177 din 12 iulie 1994.) Ulterior **Curtea a revenit asupra jurisprudenței sale**, statuând că „...instanțele Curții de Conturi nu pot sesiza Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate", deci nu pot fi considerate instanțe judecătoreşti, conținutul acestei sintagme fiind riguros stabilit prin coroborarea art.125 alin.1, din Constituție cu prevederile Legilor nr.22/1992 şi nr.54/1993 (Vezi Decizia nr.II din 15 februarie 1995, publicată în *Culegere* .... pe 1995, p. 681 ş.u. şi Decizia nr.58/1997, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.90 din 26 februarie 1998).

De precizat că **anterior revizuirii Constituției, la lit.c a art.144 se reglementa doar excepția ridicată „în fața instanțelor judecătoreşti", fără a se adăuga şi „arbitrajul comercial".**

Excepția poate fi ridicată de una din părți, din oficiu[713], **de instanța judecătorească** („precizare" adusă textului constituțional prin Legea nr.47/1992), sau direct de Avocatul Poporului (prevedere adăugată de legea de revizuire a Constituției). În tăcerea legii, **excepția poate fi ridicată în orice fază a procesului**, dar nu în fața Curții Constituționale[714]. Cel ce ridică excepția de neconstituționalitate **trebuie să specifice care anume texte**, articole, paragrafe etc. sau **principii din Constituție sunt încălcate.**

În activitatea Curții Constituționale s-au ridicat câteva probleme în legătură cu această obligație, dintre care amintim: 1) Cum trebuie să procedeze instanța constituțională în situația în care **textul este greșit invocat?** 2) Ce se întâmplă dacă **nu se face trimitere la un text precis**, ci se invocă în general neconstituționalitatea? și 3) **Toate textele invocate vor trebui supuse controlului** de constituționalitate sau numai cele de care depinde judecarea cauzei?

În soluționarea primei probleme amintite de noi, Curtea Constituțională, într-o decizie recentă, a apreciat că, deși autorul excepției s-a referit la un alt articol, Curtea se poate pronunța asupra excepției de neconstituționalitate pentru că „detaliile" oferite de partea care a ridicat excepția pot conduce la identificarea corectă a articolului invocat[715].

În soluționarea celei de a doua probleme, Curtea Constituțională a arătat că în situația în care nu este indicată nici o prevedere din Constituție care este încălcată prin legea invocată, nu avem de-a face cu o excepție de neconstituționalitate așa cum este înțeleasă această sintagmă din interpretarea Constituției. Astfel, în decizia nr.44/1998 s-a precizat că „instanța de contencios constituțional nu este în măsură să se substituie părții cu privire la invocarea unor motive de neconstituționalitate, deoarece ar exista, astfel, un control de constituționalitate din oficiu, ceea ce este inadmisibil în raport cu prevederile art.144 lit.c din Constituție și cu cele cuprinse în Legea nr.47/1992..."[716].

---

[713] Vezi, de exemplu, excepția de neconstituționalitate a prevederilor art.60 alin.1 lit.b din Legea nr.3/1997 privind pensiile de asigurări sociale de stat și asistență socială, **invocată din oficiu** de Judecătoria Sectorului 1 București (Decizia nr. 69/1996, în *Culegere de decizii* ..... 1996, p. 527-533).

[714] În acest sens, în decizia Curții Constituționale nr.283 din 1 iulie 1997 se prevede: „Curtea Constituțională nu se poate pronunța asupra acestei excepții de neconstituționalitate, întrucât ea a fost pentru prima oară invocată în fața Curții, în recurs (Vezi Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.169 din 24 iulie 1997).

[715] Vezi decizia Curții Constituționale nr.463/1997, unde autorul invoca art.81 alin.3 din Codul penal, având în vedere de fapt prevederile art.81 alin.4 din acest cod (Decizia a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.53 din 6 februarie 1998).

[716] Vezi decizia Curții Constituționale nr.44/1998, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.160 din 22 aprilie 1998.

În soluționarea celei de a treia probleme, Curtea Constituțională a opinat în sensul că în cadrul litigiului constituțional se vor avea în vedere „numai dispozițiile legale de care depinde judecarea cauzei"[717].

În legătură cu textele invocate de cel ce ridică excepția de neconstituționalitate s-a ridicat și o altă problemă, cu importante consecințe pe planul ocrotirii drepturilor subiective, și anume cum trebuie procedat în situația în care există o deosebire între excepția **ridicată de o parte în proces și referirile din încheierea de sesizare a instanței în fața căreia ea s-a ridicat.** Manifestându-și rolul activ, Curtea Constituțională s-a pronunțat în sensul că „încălcarea de către instanță a obligației de a sesiza Curtea cu excepția, așa cum a fost invocată, respectiv reținerea parțială a excepției în încheierea de sesizare, nu poate avea ca semnificație nerespectarea dreptului constituțional al părții de a invoca excepția de neconstituționalitate așa cum crede de cuviință"[718].

O problemă cu care Curtea s-a confruntat adesea este și cea privind actele **normative care sunt supuse controlului posterior,** cu toate că textul constituțional este clar, nominalizând doar **legile și ordonanțele.** Astfel, chiar în decizia comentată de noi anterior, pe lângă aspectul pe care l-am relatat, era și un altul, legat tocmai de această problemă. **În excepția de neconstituționalitate se făcea referire** atât la o ordonanță cât și **la o hotărâre de Guvern** – la una prin care se aprobau niște norme metodologice. Instanța constituțională, însă, nu s-a considerat legal învestită decât cu competența de soluționare a excepției privind **ordonanța**[719]. Alte ori „excepția" s-a referit la o **hotărâre** a unei Camere a Parlamentului. Astfel, de exemplu, un grup de 43 de senatori au cerut **invalidarea hotărârii Senatului** nr.11 din 13 martie 1997 referitoare la ridicarea imunității senatorului Vadim Tudor. În soluționarea acestei cereri, Curtea Constituțională s-a pronunțat, după cum era și firesc, în sensul că nu este

---

[717] Vezi decizia Curții Constituționale nr.63/1998, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.195 din 26 mai 1998.

[718] În speță, decizia recurată se referea exclusiv la excepția de neconstituționalitate a unor norme metodologice aprobate prin hotărâre de guvern. În aceste condiții, cum hotărârile nu pot forma obiect al controlului de constituționalitate, în conformitate cu art.144 lit.c, Curtea Constituțională a respins ca vădit **nefondată** excepția de neconstituționalitate. În realitate partea invocase nu numai neconstituționalitatea normelor metodologice ci și neconstituționalitatea unor norme dintr-o ordonanță. În aceste condiții Curtea a admis recursul, dar pentru motive întemeiate, a respins **pe fond** excepția de neconstituționalitate (Vezi decizia Curții Constituționale nr.604/1998, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 134 din 2 aprilie 1998).

În acest sens, vezi și decizia nr. 340/1997, publicată în Monitorul Oficial al României, nr.392 din 31 decembrie 1997.

[719] De reținut că instanța constituțională a statuat încă din 1993 faptul că nu intră în competența sa verificarea constituționalității hotărârilor de guvern. (Vezi decizia nr.37 din 6 iulie 1993, în *Culegere,* 1992-1993, p.227 ș.u.) Cu această ocazie Curtea a precizat că „actele normative și individuale ale Guvernului, ministerelor ... sunt controlate, sub aspectul legalității, de instanțe de contencios administrativ.

în competența sa controlul constituționalității unei **hotărâri parlamentare**[720]. Frecvente excepții de neconstituționalitate au fost ridicate și în legătură cu **decrete** adoptate anterior intrării în vigoare a legii. Astfel, de exemplu, Judecătoria Oradea, prin încheierea din 24 aprilie 1996, a sesizat Curtea Constituțională cu soluționarea excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor legale din anexa nr.2 la Decretul nr.466/1979. Excepția a fost respinsă pentru „neindicarea dispoziției constituționale în raport cu care textul de lege atacat este neconstituțional[721]. Dar, în această situație, ca și în toate celelalte în care excepția se referă la **orice act normativ** adoptat anterior Constituției (lege, decret, hotărâre etc.), problema constituționalității acestuia se pune numai subsecvent problemei conflictului de legi în timp, pentru că, conform art.154 alin.1 din Constituție, legile și toate celelalte acte normative rămân în vigoare, în măsura în care ele nu contravin Constituției. În acest sens trebuie subliniat faptul că încă de la începutul activității sale Curtea Constituțională s-a pronunțat ferm cu privire la excepțiile de neconstituționalitate ale actelor normative anterioare Constituției, statuând că „acestor acte le sunt aplicabile normele constituționale actuale numai în măsura în care supraviețuiesc și după decembrie 1991"[722]. Dar, **în legătură cu supraviețuirea unei legi vechi, trebuie făcută o distincție între situația în care instanța judecătorească în fața căreia se ridică excepția consideră că legea respectivă este încă în vigoare și situația în care o consideră abrogată**, știut fiind că atunci când abrogarea nu este expresă, părerile cu privire la supraviețuirea legii vechi pot fi diferite. Sesizarea Curții Constituționale este posibilă numai dacă instanța apreciază că legea invocată este în vigoare. La rândul său, judecătorul constituțional, fiind ținut să verifice constituționalitatea numai a unei legi în vigoare, dacă va constata că legea a fost abrogată, va respinge excepția de neconstituționalitate.

Cu privire la excepția de neconstituționalitate **s-a mai ridicat și problema dacă instanța de contencios constituțional este competentă și pentru controlul constituțional al procedurilor**, problemă ce a stat în atenția legiuitorului cu ocazia modificării din 1997 a Legii nr.47/1992. În textul adoptat atunci se prevedea: „în exercitarea controlului Curtea Constituțională se pronunță **numai asupra problemelor de drept**, fără a putea modifica sau completa prevederea legală".

În 2004 Legea de modificare a Legii nr.47/1992 a reformulat regula de mai sus, în felul următor: „Curtea Constituțională se pronunță numai asupra constituționalității actelor cu privire la care a fost sesizată, fără a putea modifica sau completa prevederile

---

[720] Vezi decizia Curții Constituționale nr.63 din 2 aprilie 1997, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.60/1997.

[721] Vezi decizia Curții Constituționale nr.37/1998, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.160 din 22 aprilie 1998.

[722] Vezi decizia Curții Constituționale nr. 15 din 10 martie 1993, publicată în *Culegere* ..... 1992 -1993, p.155. În același sens, vezi și deciziile nr.14/1993, nr.26/1993, publicate în același volum, și decizia nr.122 din 16 noiembrie 1994, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.11 din 23 ianuarie 1995.

supuse controlului. Curtea Constituțională nu se poate pronunța asupra modului de interpretare și aplicare a legii, ci numai asupra înțelesului său contrar Constituției".[723]

Curtea Constituțională s-a mai confruntat cu o altă situație care trebuie relevată în acest context, și anume cu **soluționarea unei excepții de neconstituționalitate privind o dispoziție modificată ulterior invocării.** În acest caz s-a statuat că „dacă textul atacat a fost între timp modificat, sesizarea rămâne valabilă numai dacă textul, în noua redactare, conservă excepția de neconstituționalitate"[724].

Legea nr.47/1992, așa cum a fost modificată ulterior, stabilește câteva condiții de admisibilitate a excepției de neconstituționalitate, adică condiții necesare pentru ca instanța de contencios constituțional să poată trece la judecarea în fond a litigiului. Cele mai importante sunt:

a) Excepția să se refere la o lege sau o ordonanță **în vigoare;**
b) Excepția să se refere la texte legale – legi, paragrafe, articole etc. – de care să depindă judecarea cauzei;
c) Excepția să fie ridicată de o parte a litigiului, din oficiu de către instanța judecătorească sau de arbitraj comercial sau de către Avocatul Poporului[725];
d) Excepția să fie ridicată în fața instanțelor judecătorești, adică instanțele prevăzute de Legea nr.92/1992, sau a instanțelor de arbitraj comercial și nu în fața altor autorități jurisdicționale, precum organele de jurisdicție administrativă, sau în fața Curții Constituționale[726];

---

[723] Vezi art.2 alin.3 al Legii nr.47/1992 modificată prin Legea nr.232/2004.

[724] Vezi decizia nr.39 din 27 februarie 1997, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.370 din 22 decembrie 1997, p.3.

[725] De precizat că Legea de revizuire a Constituției a extins sfera celor ce pot ridica excepția de neconstituționalitate. În acest sens, în art.146 lit.d, fraza a doua, se prevede: „excepția de neconstituționalitate poate fi ridicată și direct de Avocatul Poporului".

[726] Prin această „soluție" legislativă s-a urmărit evitarea supraaglomerării Curții Constituționale și a repetării unui proces de control, dar nu credem că este cea mai eficientă din punct de vedere al **eficacității** activității Curții Constituționale în privința apărării drepturilor fundamentale ale cetățenilor. De cele mai multe ori, un text nu-și dezvăluie toate valențele în momentul dezbaterii și adoptării lui, ci mult mai târziu, cu ocazia realizării, mai ales atunci când situația la care se aplică este deosebit de complexă, sau greu de încadrat într-o anume regulă juridică. Dacă cu această ocazie se descoperă „un motiv", „o rațiune" pentru care regula respectivă contravine Constituției, în sistemul nostru constituțional nu se mai poate face nimic; organul competent s-a pronunțat odată, iar a doua oară, indiferent de „puterea de convingere" a argumentelor, nu mai poate fi sesizat. Este și motivul pentru care în literatura de specialitate s-au adus critici pertinente acestei prevederi (Vezi: T. **Drăganu**, *Introducere în teoria și practica statului de drept*, Editura „Dacia", Cluj-Napoca, 1992, p.258 și *Tratat*, vol.II, p.315 ș.u., Ion **Deleanu**, *op.cit.*, p.251 și Mircea **Criste**, *Discuții referitoare la concordanța art.23 alin.3 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale cu dispozițiile Constituției României*, în revista „Dreptul" nr.8/1995, p.20-22).

e) Excepția să se refere la texte precise și nu la modul general;
f) Excepția să nu aibă ca obiect o prevedere legală a cărei constituționalitate să fi fost stabilită conform art.147 alin.1;
g) Excepția să nu aibă ca obiect prevederi legale constatate ca **neconstituționale** printr-o decizie anterioară a Curții Constituționale.

Cum majoritatea acestor condiții au fost succint comentate de noi, ne oprim cu unele observații doar la ultimele două. **În ceea ce privește penultima**, trebuie observat că această regulă a fost, pe bună dreptate, criticată în literatura de specialitate, pentru că, de multe ori, valențele unei legi nu pot fi corect apreciate în momentul adoptării lor, ci în momentul aplicării. Chiar dacă o lege a fost declarată constituțională cu prilejul controlului anterior, nu ar trebui închisă calea ridicării unor excepții de neconstituționalitate de către de către cei îndreptățiți.

În ceea ce privește ultima condiție, de remarcat că **se face o deosebire între deciziile de constituționalitate și cele de neconstituționalitate ale legii.** Deci, dacă după ridicarea unei excepții de neconstituționalitate, Curtea pronunță o decizie prin care constată că legea invocată este constituțională, constituționalitatea acelei legi poate fi din nou contestată[727]. Dacă, din contră, Curtea pronunță o decizie de neconstituționalitate, prevederile constatate ca fiind neconstituționale nu mai pot forma obiectul excepției de neconstituționalitate[728]. Este o soluție care nu-și găsește nici un suport în Constituție, ca de altfel și condiția anterioară, comentată de noi. Așa cum sublinia profesorul T. Drăganu, „în cele din urmă, ea transformă anumite decizii de speță în adevărate acte normative, cărora li se atribuie o forță general-obligatorie"[729].

După cum arătam anterior, Curtea Constituțională a admis ca excepția să poată fi ridicată și în fața fostului Colegiu jurisdicțional al Curții de Conturi, revenind apoi asupra jurisprudenței sale, în sensul renunțării la interpretarea extensivă a sintagmei „instanțe judecătorești" în favoarea unei interpretări *ad literam*.

[727] Comentând modificările din 1997 ale Legii nr.47/1992, M. Constantinescu arăta în legătură cu această condiție de admisibilitate a excepției de neconstituționalitate că ea își are izvorul în practica Curții Constituționale, care constant s-a pronunțat în acest sens. Referindu-se la textele Constituției înainte de revizuire, el arată că „este o soluție impusă de obligativitatea deciziilor Curții, potrivit art.145 alin.2 din Constituție", fără să se refere, sau fără să observe că acest text, consacrând „obligativitatea" deciziilor Curții Constituționale, nu face nici o precizare în privința efectelor lor, dacă sunt efecte *erga omnes* sau *inter partes* (Vezi M. Constantinescu, *Modificarea procedurii de soluționare a excepțiilor de neconstituționalitate*, în „Dreptul", nr.11/1997, p.18).

[728] În acest sens în decizia Curții Constituționale nr.39/1997 se precizează că: „Ținând seama de deciziile Curții Constituționale nr. 107 din 2 noiembrie1994, nr.92 din 12 octombrie 1995 și nr.58 din 14 mai 1996, conform cărora **un text declarat neconstituțional nu mai face obiectul unei noi excepții de neconstituționalitate**, rezultă că excepțiile privind art.330^2 alin.1 din Codul de procedură civilă urmează să fie respinse ca vădit nefondate, fiind lipsite de obiect" (Vezi Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.370 din 22 decembrie 1997, p.2).

[729] Vezi Tudor **Drăganu**, *op. cit.* (Tratat), vol. I, p.314.

După cum arătam mai înainte, excepţiile de neconstituţionalitate pot fi ridicate cu privire la legi sau la ordonanţe.

Controlul constituţionalităţii ordonanţelor ridică câteva probleme specifice, faţă de controlul legilor. În primul rând trebuie să facem o distincţie între ordonanţele ce trebuie supuse aprobării Parlamentului şi cele ce nu trebuie supuse aprobării. Este necesar să fie supuse aprobării, după caz, ordonanţele obişnuite, atunci când în legea de abilitare s-a prevăzut expres acest lucru şi ordonanţele de urgenţă care nu intră în vigoare, potrivit art.115 alin.5 din Constituţie, decât după depunerea lor spre aprobare la Parlament.

Ordonanţele care nu trebuie supuse aprobării pot fi invocate numai în faţa instanţelor judecătoreşti sau a instanţelor de arbitraj comercial cu ocazia ridicării excepţiei de neconstituţionalitate, ele neformând obiectul unui control *a priori*. **Ordonanţele care trebuie supuse aprobării pot forma, însă, atât obiect al controlului posterior cât şi al controlului anterior.** Atâta vreme cât sunt în vigoare se poate ridica excepţia de neconstituţionalitate. Dar, odată aprobate sau respinse printr-o lege, ele pot forma obiectul controlului *a priori*, fiind controlate odată cu legea de aprobare. Deci, orice sesizare a Curţii Constituţionale pentru neconstituţionalitatea unei astfel de legi, va învesti instanţa constituţională şi cu controlul ordonanţei[730].

În practică, însă, s-a întâmplat ca instanţa constituţională să declare neconstituţionale anumite ordonanţe de urgenţă în intervalul scurs de la intrarea lor în vigoare şi până la aprobarea lor de către Parlament. Astfel, de exemplu, atât Ordonanţa de urgenţă nr.22/1997, pentru modificarea şi completarea Legii administraţiei publice locale nr.69/1991, cât şi Ordonanţa de urgenţă nr.36/1997, pentru modificarea Legii învăţământului, nr.84/1995, au fost declarate neconstituţionale în condiţiile în care ambele se aflau la Parlament pentru aprobare[731].

Într-o astfel de conjunctură, Parlamentul poate, după caz, să aprobe sau să respingă ordonanţa. În ambele cazuri legea de aprobare poate ajunge din nou la controlul de constituţionalitate, la sesizarea celor îndreptăţiţi.

---

[730] Interpretarea aceasta este azi confirmată de noul text constituţional (art.115 alin.7), în care se prevede că: „ordonanţele cu care Parlamentul a fost sesizat se aprobă sau se resping printr-o **lege în care vor fi cuprinse şi ordonanţele** ale căror efecte au încetat potrivit alineatului 3" (s.n.).

[731] Aceste ordonanţe au fost declarate neconstituţionale pe motiv că încalcă art.144 alin.4 din Constituţie, în care se statuează faptul că ordonanţele de urgenţă se pot adopta numai „în cazuri excepţionale". În acest sens în decizia nr. 83 din 19 mai 1998 se preciza, cu privire la Ordonanţa nr.22/1997, că „nici existenţa unei situaţii excepţionale, nici necesitatea instituirii de urgenţă a măsurilor prevăzute de ordonanţă nu pot fi reţinute". Faptul că Ordonanţa nr.22/1997 stă de aproape un an la Parlament „infirmă urgenţa reglementării instituite de ordonanţă." Este şi motivul pentru care aceasta a fost declarată neconstituţională (Vezi Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 211 din 8 iunie 1998).

În acest caz, dacă Curtea Constituțională a luat o decizie de neconstituționalitate, în cadrul controlului anterior, – potrivit textului revizuit al Constituției – Parlamentul este obligat să reexamineze dispozițiile declarate neconstituționale pentru punerea lor de acord cu decizia Curții Constituționale (art.147 alin.2 din Constituție).

În ceea ce privește **procedura urmată de Curtea Constituțională în exercitarea atribuțiilor sale de realizare a controlului constituționalității legilor** trebuie specificat faptul că aceasta este stabilită de Constituție, de Legea nr.47/1992, așa cum a fost modificată prin Legea nr.138/1997, de Regulamentul de organizare și funcționare din 1992, modificat în 1996 (prin hotărârea plenului Curții Constituționale din 4 noiembrie) și de art.11 și 24 din Legea nr.69/1992.

Sesizarea Curții Constituționale se dispune – printr-o încheiere care cuprinde punctele de vedere ale părților și opinia instanței sau a Avocatului Poporului, când acesta a ridicat „direct" excepția de neconstituționalitate – **de către instanța în fața căreia s-a ridicat excepția de neconstituționalitate.**

Anterior primei modificări a Legii nr.47/1992, adică din 1992 până aproape de sfârșitul anului 1997, instanțele puteau, după caz, să suspende procesul sau să continue judecata[732]. **De la modificarea din 1997 a Legii nr.47/1992, pe perioada soluționării excepției, judecarea cauzei se suspendă.**

Tot anterior modificării Legii nr.47/1992, odată sesizată de către instanța de judecată, Curtea Constituțională desemna un **complet alcătuit din 3 judecători.** Dacă excepția nu era considerată „vădit neconstituțională" (art.24 alin.1), **se trecea la judecarea cauzei.** Decizia dată de Curtea Constituțională în complet de 3 judecători putea fi atacată de părți cu recurs, în termen de 10 zile de la judecare. Recursul se judeca în complet de 5 judecători, instanța pronunțându-se prin această decizie și asupra excepției de neconstituționalitate. Decizia adoptată în recurs era definitivă[733].

---

[732] Dacă nu ar fi fost suspendată judecata, credem că ar fi fost aplicabile prevederile art.26 alin.1 și 2, în cazul în care Curtea Constituțională, printr-o decizie definitivă, ar fi constatat neconstituționalitatea legii sau ordonanței pentru care s-a ridicat excepția de neconstituționalitate. Într-un proces civil, decizia definitivă prin care se constata neconstituționalitatea unei legi sau a unei ordonanțe constituia temei legal pentru rejudecarea cauzei, **la cererea părții** (art.26 alin.1), iar în procesele penale constituia temei legal pentru rejudecare, fără ca legea să mai prevadă asemenea condiție – cererea părții. Credem că în acest caz ar fi putut fi introdus un recurs în anulare, potrivit art.411 alin.3 din Codul de procedură penală. Am putea aprecia că **rejudecarea cauzelor penale**, în situația în care condamnarea s-a pronunțat pe baza prevederii legale declarată ca neconstituțională, **apărea ca obligatorie.** În situațiile prevăzute de vechiul art.26 alin.1 și 2 aveam de-a face cu o excepție de la regula potrivit căreia deciziile Curții Constituționale „au putere numai pentru viitor" (art.26 alin.5), acestea având efecte retroactive, în procesul civil numai dacă partea interesată făcea „o cerere" în acest sens, iar în procesul penal, în toate cazurile.

[733] În legătură cu **momentul în care deciziile Curții Constituționale devin executorii**, în dispozitivul deciziei nr.1 din 7 septembrie 1993 („decizie de îndrumare" a Curții), se prevede: „Deciziile Curții Constituționale pronunțate cu privire la soluționarea excepțiilor de

După modificarea din 1997 a Legii nr. 47/1992, soluționarea excepțiilor de neconstituționalitate, ca și sesizările pentru realizarea controlului ***a priori***, **este de competența plenului Curții Constituționale.** Decizia pe care aceasta o adoptă este definitivă. Dispare, deci, recursul. La ședințe participă toți judecătorii Curții, în afară de situațiile în care unii sunt împiedicați în mod justificat (conform art.20 din Regulament)[734]. **Cvorumul** pentru Plenul Curții Constituționale este, potrivit legii, de două treimi din numărul judecătorilor Curții. Ședințele sunt prezidate de președintele Curții. **La ședințe participă**, în mod obligatoriu, magistratul-asistent repartizat pe lângă judecătorul desemnat ca judecător-raportor, care trebuie să ia toate măsurile pentru administrarea probelor, iar în cazurile prevăzute de lege, reprezentatul Ministerului Public și alte persoane sau autorități, citate în acest scop. În cazurile în care legea nu obligă la citare, dezbaterea poate avea loc numai cu participarea judecătorilor. Regulile privind procedura, prevăzute de Legea nr.47/1992 și de Regulamentul de organizare și funcționare a Curții Constituționale, sunt completate cu regulile Codului de procedură civilă, în măsura în care nu contravin principiilor justiției constituționale.

În ceea ce privește deciziile Curții Constituționale, în Constituție se prevede că „sunt general obligatorii[735] și au putere numai pentru viitor. Ele se publică în Monitorul Oficial al României"[736].

---

neconstituționalitate **devin executorii din momentul în care sunt definitive**, cu respectarea regulilor constituționale și legale privind publicarea și comunicarea lor, neputându-se stabili un termen ulterior de la care să se aplice" (Vezi *Culegerea* citată, p.465) (s.n.).

[734] Vezi Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.308 din 12 noiembrie 1997.

[735] Anterior revizuirii Constituției, art.145 alin.2 statua că „deciziile sunt obligatorii". Prevăzând că „sunt obligatorii", ambele texte – cel constituțional (art.145 alin.2), și cel cuprins în Legea nr.47/1992 – erau lacunare, pentru că nu precizau sfera efectelor; dacă deciziile au efecte *erga omnes* sau *inter partes*. Așa cum arătam cu o altă ocazie, în interpretarea lor nu se putea utiliza argumentul „unde legea nu distinge...", deoarece deciziile promovate în exercitarea controlului anterior aveau o situație deosebită, față de cele promovate în exercitarea controlului posterior, în urma ridicării unei excepții de neconstituționalitate. Ultimele aveau, după părerea noastră, efecte numai față de părți și față de instanța care a sesizat Curtea Constituțională. Această interpretare este confirmată, credem, de faptul că prima decizie a Curții Constituționale referitoare la neconstituționalitatea normelor din Codul penal privind sancționarea infracțiunilor împotriva avutului obștesc – care **constata** abrogarea parțială a unor texte penale – nu a avut drept consecință „obligarea" instanțelor judecătorești de a nu mai aplica aceste norme. Toate instanțele, care au avut de soluționat astfel de cauze, au sesizat din nou Curtea Constituțională pentru a se pronunța asupra unei excepții privind aceleași texte legale – adică asupra constituționalității normelor privind infracțiunile împotriva avutului obștesc.

În soluționarea excepțiilor de neconstituționalitate amintite, completele de judecată ale Curții Constituționale au ajuns să dea **interpretări juridice diferite**. Având în vedere că pronunțarea unei decizii contradictorii ar fi contrară ideii de justiție constituțională, Curtea Constituțională a procedat „în conformitate cu vechiul art.26 alin.2 din Regulamentul de organizare, dând **„o decizie de interpretare"** în plenul său (decizia nr.1 din 7 septembrie 1993, publicată în *Culegerea* citată, p. 457 ș.a.), interpretarea dată aici dispozițiilor amintite – cum se

În legătură cu efectele acestor decizii este necesară mai întâi o precizare: credem că **nici într-un caz nu se poate vorbi de abrogarea legii** sau a unor norme cuprinse într-o lege ce a format obiectul contenciosului constituțional[737].

Pornindu-se de la efecte, în doctrină s-a făcut o clasificare – care privea deciziile adoptate anterior modificării Legii nr.47/1992 – în: 1) **decizii simple sau extreme**, care, după caz, **constată** constituționalitatea sau **declară** neconstituționalitatea și 2) **decizii intermediare**, care la rândul lor pot fi: a)decizii de interpretare, b) decizii de nulitate parțială și c) decizii de apel[738]. Profesorul A. Iorgovan preciza că: „prin **decizia de interpretare**, Curtea procedează la o interpretare a normelor legii atacate și a Constituției pentru «a fixa» neconstituționalitatea sa sau, după caz, pentru a arăta compatibilitatea normei cu Constituția"[739]. Fiind în principiu de acord cu această opinie, - susținută într-o perioadă în care în lege nu exista o prevedere expresă care să interzică Curții adoptarea unor decizii de interpretare – nu putem să nu semnalăm „vulnerabilitatea" ei, faptul că, pe bună dreptate, s-ar putea argumenta că orice decizie a

---

preciza în decizie – „fiind obligatorie față de orice complet de judecată ce va trebui să se pronunțe în viitor în legătură cu o excepție de neconstituționalitate a articolelor 223, 224, 229, și 49 alin.1 din Codul penal". (Vezi *Culegere*, ... 1992-1993, p. 457 ș.u.)

În legătură cu efectele acestor decizii, în considerentele Deciziei Curții constituționale nr.36 din 5 iulie 1993 se prevede că **„dacă aceeași excepție este ridicată de o altă parte și într-o altă cauză**, chiar dacă nu există putere de lucru judecat, **decizia anterioară de respingere este obligatorie**, potrivit art.145 alin.2 din Constituție, **atât timp cât motivele care au justificat soluția subzistă**, în continuare, fiind aceleași" (Vezi **Culegere** ...., 1992-1993, p.223).

[736] A se vedea, în legătură cu această problemă, Tudor **Drăganu**, *Efectele juridice ale deciziilor Curții Constituționale în lumina prevederilor Constituției revizuite*, în „Revista de drept public" nr.1/2004, p.76-96.

[737] Două **precizări** trebuie făcute în legătură cu această problemă – EFECTELE DECIZIILOR:

1) **Limbajul utilizat este uneori derutant.** În unele constituții se vorbește de **„anularea legilor"** (precum în cea a Ungariei și cea a Republicii Moldova), în altele de **„caducitate"** (precum în Constituția Greciei), în altele de **„încetarea de a mai fi în vigoare"** etc.;

2) **În unele state**, precum Portugalia, **se prevăd reguli** – necesare, de altfel, în orice sistem constituțional care reglementează jurisdicția constituțională – **pentru asigurarea obligativității deciziilor Curții** adoptate ca urmare a controlului posterior. Astfel, art. 280 alin. 1 lit. a din Constituție arată că Ministerul Public poate face recurs dacă se aplică regula declarată neconstituțională.

[738] Vezi A. **Iorgovan**, *op. cit.*, p.91.

Cu privire la clasificarea deciziilor Curții Constituționale, vezi: V.M. **Ciobanu**, *Considerații referitoare la deciziile ce se pot pronunța ca urmare a exercitării controlului de constituționalitate*, în „Dreptul", 1994, nr. 5-6, p. 21; Ion **Deleanu**, *Justiția constituțională*, p. 352-379, I. **Muraru**, M. **Constantinescu**, *Curtea Constituțională a României*, București, 1997, p.164 ș.u. și Tudor **Drăganu**, *Deciziile interpretative ale Curții Constituționale* ...., în *op. cit.*, p.34 ș.u.

[739] Idem.

Curții Constituționale este, într-un anume sens, și „un act de interpretare". Numai pe baza interpretării textelor „ce se confruntă" în fața Curții Constituționale este posibilă pronunțarea unei decizii, fie în sensul conformității, fie în sensul neconformității cu Constituția. Iată, de exemplu, decizia nr.1 din 30 iunie 1992[740] este considerată ca incorporabilă acestui tip – decizii interpretative[741]. Se poate observa, însă, că **instanța constituțională nu putea să se pronunțe altfel asupra** constituționalității art.212 alin.5 fraza finală din Legea nr. 31/1990, în forma adoptată prin legea de modificare, **decât prin interpretarea acestui text și a textelor invocate din Constituție.** Dar, dacă această decizie nu poate fi apreciată ca fiind un tip aparte – „decizie de interpretare" –, decizia nr.1 din 7 septembrie 1993 este cu adevărat „de interpretare". Ea este dată ca urmare a solicitării interpretării de către un complet de judecată al Curții, pe baza art.26 alin.2 din Regulamentul de organizare și funcționare a acesteia; așa cum prevedea Regulamentul înainte de modificarea din 1997: „În cazul în care completul de 3 judecători sau completul de 5 judecători dorește să se îndepărteze de interpretarea juridică conținută într-o decizie a plenului sau într-o decizie definitivă a unui complet, se va adresa plenului, acordând termen în cauza pe care o dezbate. **Interpretarea dată de plen,** cu votul majorității judecătorilor, **este obligatorie pentru completul de judecată**" (s.n.).

S-a spus că pentru unificarea practicii Curții Constituționale, astfel de decizii sunt indispensabile, cu toate că o astfel de activitate – de adoptare a unor decizii de interpretare – nu este prevăzută expres de lege și cu toate că ar putea avea și unele consecințe nedorite pe planul conformității acestei reguli cu Constituția[742].

Deciziile de nulitate parțială au ca efect, în concepția aceluiași autor, „amputarea" textului atacat de un cuvânt sau o expresie sau restrângerea câmpului de aplicare a legii, considerând că este nulă[743] numai în măsura în care ea se aplică la anumite situații și în prezența anumitor condiții[744]. Astfel de decizii au fost adesea pronunțate de Curtea Constituțională. Un bun exemplu îl constituie deciziile referitoare la prevederile titlului IV din Codul penal privind „Infracțiuni contra avutului obștesc". Articolele 223, 224 etc. nu au fost declarate pur și simplu neconstituționale, dar sfera lor

---

[740] Vezi Curtea Constituțională, *Culegerea....* 1992-1993, p.7-9.

[741] Vezi V.M. **Ciobanu**, M. **Constantinescu**, A. **Iorgovan**, *Decizia Plenului Curții Constituționale nr.1/1993. Opinie Separată*, în Curtea Constituțională, *Culegere.....*, 1992- 1993 ....., p. 469.

[742] În aceste condiții, ne puneam, întrebarea: această regulă nu vine în contradicție cu Constituția (art.143) și cu Legea nr.47/1992 (art.4) care statuează „independența judecătorilor" și faptul că ei se supun numai legii? „Răspunsul" a fost dat prin modificarea Legii nr.47/1992 și introducerea prevederii care interzice Curții de a se pronunța asupra modului de interpretare a legii.(modificare realizată în 1997).

[743] Așa cum am precizat anterior, ni se pare nepotrivită ideea de „nulitate" în cazul efectelor controlului de constituționalitate, „ea fiind de natură a confunda contenciosul administrativ cu cel constituțional".

[744] Vezi A. **Iorgovan**, *op. cit.* (*Drept constituțional...*), p. 91.

de aplicare s-a micşorat considerabil, şi anume numai cu privire la faptele ce au ca obiect bunurile prevăzute de fostul art.135 alin.4 din Constituție (bunuri ce formează obiectul exclusiv al proprietății publice)[745]. Deciziile de nulitate parțială stabilesc nişte „condiții" de aplicare a unei legi. Textele legale invocate, supuse controlului constituționalității, rămân în câmpul juridic normativ, cu condiția de a fi aplicate numai la anumite fapte, dacă ne referim în special la exemplul nostru. În această situație, textul legii nu este modificat, ci „este condiționată" aplicarea lui.

Decizia de apel este un tip de decizie creat în practica Tribunalului Constituțional din Germania. Specificul acesteia constă în aceea că nu constată neconstituționalitatea unei dispoziții legale, ci „ivirea" ei, faptul că o normă „este pe drumul neconstituționalității", motiv pentru care Parlamentul este invitat să o abroge, sau să o modifice într-un timp rezonabil fixat de Curte[746]. **În practica Curții Constituționale din țara noastră s-a adoptat o astfel de decizie,** şi anume Decizia nr.38 din 7 iulie 1993, adoptată de instanța de recurs, deci definitivă. Referindu-se la excepțiile de neconstituționalitate cu privire la art.223, 224, 229 şi 249 alin.1 Cod penal, decizia amintită le admitea în totalitate pentru primele şi parțial pentru art.249 alin.1, stabilind Parlamentului un termen (30 noiembrie 1993) pentru a-i da posibilitatea modificărilor. Apoi, prevedea că, „în cazul în care până la termenul stabilit nu se adoptă modificările solicitate, începând cu 1 decembrie 1993 urmează să-şi producă efectele abrogarea acestora"[747]. În sfârşit, se arăta că până la data de 30 noiembrie 1993, dispozițiile penale respective urmează să se aplice.

Este una din cele mai controversate decizii, care, chiar dacă venea în sprijinul apărării unor valori reale ale societății, oferind „o soluție de tranziție"[748], valabilă până la modificarea Codului penal, „păcătuia" prin încălcarea unor principii constituționale, precum principiul separației puterilor în stat, principiul „supremației" Parlamentului în domeniul adoptării, modificării şi abrogării legilor şi alte principii, precum cele ce guvernează aplicarea legilor în timp. În primul rând, s-a protestat împotriva „obligării" Parlamentului la o anume activitate, a „obligării", într-un anume fel, a instanțelor

---

[745] Vezi, de exemplu, deciziile nr. 9, 10, 11, 12, 13, 16, 17 şi 18/1993, la care face trimitere Decizia plenului Curții Constituționale nr. 1 din 7 septembrie 1993 (Vezi Curtea Constituțională, *Culegere....*, p. 457-458).

[746] Vezi I. C. **Béguin**, *Le contrôle de la constitutionnalité des lois en République Fédérale d'Allemagne*, Economica, Paris, 1982, p.266. (citat de A. Iorgovan, în *op. cit.*, p.91).

[747] Vezi: Curtea Constituțională, *Culegere....*, p.233.

[748] Încredințată fiind că ocrotirea bunurilor aparținînd regiilor autonome ar trebui să se realizeze – pînă la adoptarea noului Cod penal – prin intermediul unui sistem sancționator distinct față de normele prin care se ocrotesc bunurile ce formează obiect al proprietății private, „poziția de principiu" față de această problemă – aşa cum reiese ea din Decizia nr. 38/1993 – ni se pare corectă, dar „modalitățile", „tehnicile" utilizate vin în contradicție vădită cu principii constituționale care stau la baza raporturilor dintre autorități. Admițând încălcarea lor, acum (pentru rațiuni puternice, este adevărat), riscăm foarte mult creând un astfel de precedent.

judecătoreşti de a aplica reguli ce sunt abrogate expres prin efectul art. 150 alin. 1 din Constituţie până la o anume dată etc[749].

Nici în Constituţie nici în legea de organizare şi funcţionare a Curţii Constituţionale nu se face vreo distincţie între diferite categorii de decizii, sau, cel mult, se putea face până la modificarea din 1997 a legii, între deciziile definitive şi cele date în complet de trei judecători, care puteau fi atacate cu recurs. **Dar, marea varietate de litigii soluţionate de instanţa constituţională nu putea să nu ducă în final la o diversitate de decizii**, iar acest fapt nu putea rămâne fără ecou pe planul doctrinei. După cum am văzut, literatura juridică, deocamdată cea bazată pe aplicarea Legii nr.47/1992 înainte de modificarea ei, „şi-a spus cuvântul", propunând o serie de clasificări. În afară de cea amintită, expunem succint şi **clasificarea realizată de profesorul Tudor Drăganu, care se referă doar la deciziile de interpretare ale Curţii Constituţionale.**

Autorul a pornit de la ideea că aceste decizii şi-au găsit o consacrare expresă în Regulamentul de organizare al Curţii, prin prevederea – azi abrogată – a art.26 alin.2, în care se statua: „În cazul în care completul de 3 judecători sau completul de 5 judecători doreşte să se îndepşărteze de la interpretarea juridică conţinută într-o decizie a plenului sau într-o decizie definitivă a unui complet, se va adresa plenului... Interpretarea dată de plen...este obligatorie pentru completul de judecată". În acelaşi timp, el sublinia faptul că **deşi Regulamentul „cunoaşte o singură categorie de decizii interpretative**, cea definită de art.26, totuşi, **în practică, pot fi deosebite mai multe categorii** de asemenea decizii"[750]. (s.n.) Aceste categorii ar fi:

1) Decizii interpretative emise în cadrul juridic creat de art.26 al Regulamentului de organizare şi funcţionare a Curţii Constituţionale (care intervin numai în cadrul controlului posterior intrării legii în vigoare);

2) Decizii interpretative emise în afara cadrului juridic al art.26 din regulamentul amintit (prin care Curtea „reinterpretează" norma, stabilind care este interpretarea care ar duce la neconstituţionalitate sau, eventual, la compatibilitatea acesteia cu Constituţia, şi

3) Decizii interpretative ale Curţii Constituţionale cu caracter normativ, incluzând în această categorie decizia nr.I din 17 ianuarie 1995 privind obligativitatea deciziilor Curţii Constituţionale.

În cadrul celei de a doua categorii, se face de asemenea o deosebire între: a) deciziile date în cadrul controlului anterior şi b)deciziile date în cadrul controlului posterior.

---

[749] Pentru critica acestei decizii, vezi opinia separată aparţinînd judecătorilor V. **Gionea** şi I. **Muraru**, în *Culegere de decizii şi hotărâri ale Curţii Constituţionale din 1992-1993*, p.249 ş.u.

[750] Vezi Tudor **Drăganu**, Deciziile interpretative ale Curţii Constituţionale ..., în op. cit., p.42.

În încercarea de a emite o judecată de valoare asupra practicii Curții Constituționale de a recurge la decizii interpretative, profesorul Tudor Drăganu subliniază că „ea reflectă fără îndoială o tendință pozitivă...și că o astfel de tendință este binevenită numai dacă ea se afirmă în limitele stricte ale prevederilor constituționale"[751] (s.n.).

În sfârșit o singură remarcă ne mai permitem cu privire la deciziile de interpretare: **cu toate că instanța de contencios constituțional „nu se poate pronunța asupra modului de interpretare a legii"**, în conformitate cu art.2 alin.3 al Legii nr.47/1992 (modificată prin Legea nr.138/1997), **ea continuă să adopte și azi astfel de decizii.** Iată, de exemplu, prin decizia nr.45 din 10 martie 1998, Curtea Constituțională „constată că dispozițiile art.504, alin.1 din Codul de procedură penală sunt constituționale **numai în măsura în care nu limitează,** la ipotezele prevăzute în text, cazurile în care statul răspunde patrimonial pentru prejudiciile cauzate prin erori judiciare săvârșite în procesele penale..."[752]. Or, în această situație, cu ușurință se poate vedea interpretarea **extensivă** a unui text penal, interpretare ce adaugă alte ipoteze la cele prevăzute în textul interpretat.

B. Controlul constituționalității tratatelor sau a altor acorduri internaționale

Atribuția Curții Constituționale privind controlul constituționalității tratatelor internaționale este introdusă în Constituția României – așa cum subliniam anterior – cu ocazia revizuirii acesteia.

După cum este știut, controlul constituționalității tratatelor este atribuit curților sau tribunalelor constituționale în foarte multe state europene, în unele din ele realizându-se atât anterior ratificării lor cât și posterior, ca în Franța, de exemplu[753]. Acest lucru a influențat și pe constituantul derivat din țara noastră, care cu ocazia revizuirii Constituției a completat vechiul art.144 (acum 146), adăugând noi sarcini Curții, printre care și pe aceasta.

La noi Curtea se pronunță asupra constituționalității tratatelor sau altor acorduri internaționale – potrivit art.146 lit.b – înainte de ratificarea acestora de Parlament, la sesizarea unuia dintre președinții celor două Camere, a unui număr de cel puțin 50 de deputați sau de cel puțin 25 de senatori. Ca și în cazul sesizării pentru controlul constituționalității legilor și ordonanțelor, Curtea trebuie să comunice sesizarea unor autorități în vederea luării la cunoștință și prezentării punctelor lor de vedere. Dezbaterea sesizării se realizează în plenul Curții Constituționale, decizia fiind luată cu

---

[751] Idem.

[752] Vezi Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.182 din 18 mai 1998, p.3. În aceeași manieră, vezi și decizia nr.34 din 17 februarie 1998, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.88 din 25 februarie 1998.

[753] Cu privire la această problemă, vezi: Michel Fromont, *Le contrôle de la constitutionnalité des traités internationaux en Espagne et en France*, în vol. „The Spanish Constitution in the European Constitutional Context", p.943 ș.u..

votul majorității judecătorilor, aceasta trebuind a fi comunicată Preşedintelui României, preşedinților celor două Camere ale Parlamentului şi Guvernului. În cazul în care constituționalitatea tratatului a fost constatată potrivit art.146 lit.b din Constituție, acesta nu poate face obiectul unei excepții de neconstituționalitate. **Tratatul sau acordul internațional constatat ca fiind neconstituțional nu poate fi ratificat.**

De amintit, cu această ocazie, că ratificarea unui tratat la care România urmează să devină parte poate avea loc numai după revizuirea Constituției, în cazul în care acesta cuprinde clauze contrare Constituției.

C. Controlul constituționalității unor fapte sau activități.

Controlul constituționalității partidelor politice

Efectuând prioritar un control al actelor normativ-juridice din perspectiva conformității lor cu Constituția, asigurându-i astfel supremația față de toate izvoarele de drept din țara noastră, Curtea Constituțională îndeplinește şi alte importante sarcini de control, printre care şi cea prevăzută de art.146 lit.k. Potrivit acestei prevederi, **Curtea hotărăşte asupra contestațiilor care au ca obiect constituționalitatea unui partid politic**[754].

Contestația aceasta poate fi formulată – în conformitate cu art.28 alin.2 din Legea organică a Curții Constituționale – de preşedintele uneia din Camerele Parlamentului sau de Guvern, preşedintele unei Camere putând formula contestația numai pe baza unei hotărâri adoptate de Adunare cu votul majorității membrilor săi. Contestația trebuie motivată şi obligatoriu trebuie să i se alăture dovezile pe care se întemeiază. Ca şi în cazul soluționării unor sesizări privind neconstituționalitatea unei legi, şi în această situație preşedintele Curții Constituționale desemnează un judecător raportor (care este obligat să comunice contestația şi actele doveditoare), iar contestația se judecă **de plenul Curții. Decizia adoptată în soluționarea unei contestații care are ca obiect constituționalitatea unui partid politic nu este supusă nici unei căi de atac.** Ea trebuie comunicată, dacă s-a admis contestația, Tribunalului Municipiului Bucureşti, pentru radierea partidului declarat neconstituțional din evidența partidelor legal constituite.

În cazul unei astfel de contestații, Curtea Constituțională nu are de apreciat constituționalitatea unor texte legale, a unor legi sau norme juridice, ci **activitatea partidului, programul său politic**, pentru a putea aprecia dacă militează

---

[754] Deşi prevederile art.146 lit.k din Constituție par să limiteze atribuția Curții la declararea de neconstituționalitate numai a partidelor politice, interpretarea acestor prevederi trebuie să fie în sensul că tot Curtea Constituțională va fi competentă să judece şi neconstituționalitatea oricăror alte organizații. Numai aşa poate deveni operant art.40 alin.2 din Constituție, potrivit căruia „Partidele politice sau **organizațiile** care, prin scopurile ori prin activitatea lor, militează împotriva pluralismului politic, a principiilor statului de drept ori a suveranității, a integrității sau a independenței României sunt neconstituționale" (Vezi: Tudor **Drăganu**, *op. cit.*, p.259).

împotriva pluralismului politic, a principiilor statului de drept ori a suveranității, a integrității sau independenței României (art.40 alin.2 din Constituție).

Cu ocazia dezbaterilor din Adunarea Constituantă[755], precum și ulterior, s-au manifestat dubii în legătură cu măsura în care „Curtea Constituțională își va putea îndeplini în bune condiții această atribuție, fiind ea însăși emanația unor factori politici"[756]. Având în vedere, însă, că Legea nr.47/1992 „completează" reglementarea constituțională prin crearea unor „garanții" – de genul celor amintite deja, precum formularea contestației de organe de vârf ale puterii, soluționarea acesteia de **Plenul** Curții Constituționale etc. – nu credem că sunt real justificate temerile acestora.

D. Controlul respectării unor proceduri legale

Includem aici, după cum precizam mai înainte, controlul respectării următoarelor trei categorii de „proceduri":

a) procedura de alegere a Preşedintelui României,

b) procedura de organizare a referendumului,

c) procedura de „inițiere" a unor legi de către cetățeni.

În legătură cu ultimele două proceduri, o precizare este necesară, și anume: ambele domenii au fost – e drept, cu mare întârziere –, reglementate prin legi. Este vorba de: 1) Legea privind organizarea și desfășurarea referendumului din 2000 și 2) Legea privind exercitarea inițiativei legislative de către cetățeni din 1999[757].

a) Controlul respectării procedurii de alegere a Preşedintelui României

Potrivit art.146 lit.f din Constituție și art.26 din Legea nr.47/1992, Curtea Constituțională veghează la respectarea procedurii pentru alegerea Preşedintelui României, confirmând rezultatele sufragiului, în condițiile prevăzute de Legea nr.69/1992[758].

Procesul verbal întocmit de Biroul Electoral Central, după primirea proceselor verbale de la toate birourile electorale ale circumscripțiilor electorale, se înaintează la Curtea Constituțională, în termenul prevăzut de lege. **În cazul în care se consideră că votarea și stabilirea rezultatelor au avut loc prin fraudă** (de natură să modifice atribuirea mandatului sau ordinea candidaților care pot participa la al doilea tur de

---

[755] Vezi Monitorul Oficial al României, anul II, nr.18, partea a II-a, „Dezbateri parlamentare", joi 16 mai 1991, p.17.

[756] În acest sens, s-a făcut afirmația că „rezervarea acestei prerogative în competența Justiției, așa cum fusese inițial stabilit prin Legea electorală, ar fi fost o soluție preferabilă și pe deplin obiectivă" (Vezi: D. **Ciobanu**, V. **Duculescu**, *op. cit.*, p. 215).

[757] Vezi Legea nr.3/2000, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.84 din 24 februarie 2000, și, respectiv, Legea nr.189/1999, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.611 din 14 decembrie 1999, modificată prin Legea nr.76/2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.300 din 6 aprilie 2004.

[758] Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.164 din 16 iulie 1992, cu modificările ulterioare.

scrutin) **partidele**, formațiunile politice și **candidații** care au participat la alegeri pot să **înainteze Curții Constituționale cereri de anulare a alegerilor**, ce sunt soluționate în condițiile prevăzute de Legea electorală și de Legea organică a Curții. **Hotărârile Curții Constituționale se adoptă în plen cu votul majorității judecătorilor Curții și sunt definitive**[759]. În îndeplinirea atribuției conferite Curții de art.146 lit.k din Constituție, la sfârșitul alegerilor prezidențiale, Curtea Constituțională adoptă două hotărâri: una prin care se stabilește și se aduce la cunoștință publică rezultatul alegerilor pentru funcția de Președinte a României și alta prin care se validează alegerea respectivului candidat[760].

Curtea Constituțională publică rezultatul alegerilor în presă și în Monitorul Oficial al României și **validează rezultatul alegerilor pentru președintele ales.**

b) Controlul respectării procedurii de organizare a referendumului

Curtea Constituțională veghează la respectarea procedurii pentru organizarea și desfășurarea referendumului și confirmă rezultatele acestuia. Acest control vizează toate formele de referendum prevăzute de Constituție (referendumul pentru aprobarea legilor de revizuire a Constituției (art.151 alin.3)[761], referendumul pentru demiterea din funcție

---

[759] Curtea are, de asemenea, în competența sa soluționarea contestațiilor privind înregistrarea sau neînregistrarea candidaturilor, soluția dată fiind definitivă și trebuind a fi publicată în Monitorul Oficial al României.

În legătură cu alegerile prezidențiale din 1992, Curtea Constituțională a pronunțat 43 de hotărâri (Vezi *Culegerea de decizii pe 1992-1993*, p.349-457). **Toate contestațiile au fost respinse, două cu majoritate de voturi, restul cu unanimitate.** Majoritatea contestațiilor au avut ca obiect fie neînregistrarea candidaților la funcția de Președinte al României, fie înregistrarea candidaturii. În general, soluția de respingere s-a pronunțat pentru că sesizarea s-a dovedit „nefondată", „netemeinică" sau „tardivă".

Cu privire la contestațiile privind înregistrarea candidaturii D-lui Ion Iliescu, vezi supra, Capitolul I al Titlului IV.

[760] Vezi, de exemplu, Hotărârea Curții Constituționale nr.76 din 21 noiembrie 1996, prin care se stabilește rezultatul alegerilor prezidențiale din 17 noiembrie 1996 și Hotărârea Curții Constituționale nr.77 din 22 noiembrie 1996 de validare a alegerii D-lui Emil Constantinescu în funcția de Președinte al României, în *Culegere de decizii* ... 1995-1996, p.903-907. Vezi, de asemenea, Hotărârea Curții Constituționale nr.52 din 13 decembrie 2000 privind stabilirea și aducerea la cunoștință publică a rezultatului alegerilor pentru funcția de Președinte al României, în cadrul celui de-al doilea tur de scrutin desfășurat la 10 decembrie 2000 și Hotărârea Curții Constituționale nr.53 din 14 decembrie 2000 privind validarea alegerii Președintelui României, ambele publicate în *Culegere de decizii...*, 2000, Edit. Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 2000, p.1009-1012.

[761] În lumina acestui articol, revizuirea este definitivă numai după aprobarea ei prin referendum, care trebuie organizat în maximum 30 de zile de la data adoptării legii de revizuire.

a Preşedintelui României (art.95 alin.3)[762] şi referendumul organizat pentru exprimarea voinţei poporului cu privire la probleme de interes naţional (art.90)[763].

c) Controlul respectării procedurii privind exercitarea dreptului de iniţiativă legislativă a cetăţenilor

Potrivit. **art.74** şi respectiv 150 din Constituţie, iniţiativa legislativă aparţine atât unor organe de stat aici prevăzute cât şi cetăţenilor. Cu privire la iniţiativa populară, se stabilesc următoarele reguli: 1) numărul minim al celor ce pot iniţia o lege organică sau ordinară este de 100000, pe cînd al celor ce pot iniţia o lege de revizuire este de 500000 de cetăţeni, în ambele situaţii aceştia trebuind să aibă drept de vot; 2) Cetăţenii să provină din cel puţin un sfert din judeţele ţării, în primul caz, şi din cel puţin o jumătate din judeţele ţării, în al doilea caz; 3) În primul caz, în fiecare din judeţe sau municipiul Bucureşti trebuie să fie înregistrate cel puţin 5000 de semnături în sprijinul acestei iniţiative, în al doilea caz, cel puţin 20000; 4) În primul caz, nu pot face obiectul iniţiativei legislative a cetăţenilor problemele fiscale, cele cu caracter internaţional, amnistia şi graţierea, în al doilea caz trebuie să se ţină cont de limitele revizuirii, stabilite de art. 152 din Constituţie.

Controlul respectării acestor reguli cu ocazia deschiderii şi desfăşurării procedurii iniţiativei legislative aparţine Curţii Constituţionale. În acest sens, în art.35 din Legea de organizare a Curţii se statuează că „procedura pentru verificarea îndeplinirii condiţiilor de exercitare a iniţiativei legislative de către cetăţeni....se stabileşte prin legile privind reglementarea acestor activităţi".

§V. Atribuţii de constatare

Printre atribuţiile Curţii Constituţionale prevăzute de art.146 din Constituţie este şi cea de **constatare a existenţei împrejurărilor care justifică interimatul funcţiei de Preşedinte al României.** Interimatul intervine în caz de vacanţă a funcţiei, constatată potrivit legii. Funcţia de Preşedinte devine vacantă – în conformitate cu art.96 din Constituţie – în caz de demisie, demitere din funcţie, de imposibilitate definitivă a exercitării atribuţiilor sau de deces. Potrivit art.33 din Legea de organizare şi funcţionare a Curţii Constituţionale, vacanţa funcţiei de Preşedinte al României se constată la cererea preşedintelui uneia din Camerele Parlamentului sau a preşedintelui interimar care exercită atribuţiile Preşedintelui României în perioada cât acesta este suspendat din funcţie. În cazul când Preşedintele a fost suspendat din funcţie, cererea pentru constatarea existenţei împrejurărilor care justifică interimatul se face de preşedintele care a condus lucrările şedinţei comune a celor două Camere ale Parlamentului, pe baza

---

[762] Potrivit acestei prevederi, după aprobarea propunerii de suspendare din funcţie, în cel mult 30 de zile, se organizează un referendum pentru demiterea Preşedintelui.

[763] În conformitate cu art.90, Preşedintele României, după consultarea cu Parlamentul, poate cere poporului să-şi exprime, prin referendum, voinţa cu privire la probleme de interes naţional.

hotărârii adoptate în şedinţă comună. Dar, dacă interimatul funcţiei de Preşedinte al României se datorează imposibilităţii temporare de a-şi exercita atribuţiile, cererea se face de Preşedintele României sau de preşedintele uneia dintre Camerele Parlamentului. Cererea trebuie să fie însoţită, în toate cazurile, de dovezile care confirmă existenţa împrejurărilor ce justifică interimatul. **Constatarea acestor împrejurări se face în plenul Curţii Constituţionale** (cu votul majorităţii membrilor) **printr-o hotărâre.** Curtea comunică cele constatate Parlamentului şi Guvernului.

Ne întrebăm dacă **„hotărârea" aceasta, care „constată" existenţa împrejurărilor ce justifică interimatul în exercitarea funcţiei de Preşedinte al României poate „obliga" organele prevăzute de Constituţie să instituie interimatul.** Un argument ce ar putea fi adus în favoarea acestei concluzii ar fi faptul că, în art.13, care reglementează „actele Curţii Constituţionale", se prevede că în exercitarea acestei activităţi, **Curtea pronunţă hotărâri** şi nu avize consultative. Numai că legea amintită excede dispoziţiile constituţionale cu privire la actele juridice ale Curţii, fapt pentru care, în literatura de specialitate s-a susţinut, pe bună dreptate, că aceste hotărâri luate de Curtea Constituţională în condiţiile arătate „n-ar putea fi asimilate «deciziilor", căci, în condiţiile art.145 din Constituţie, nu sunt obligatorii pentru Parlament, rămânând să fie asimilate avizelor"[764].

§VI. Atribuţii de consultare

Coroborarea prevederilor art.146 lit.h din Constituţie, potrivit cărora Curtea Constituţională **dă aviz consultativ pentru propunerea de suspendare din funcţie a Preşedintelui României**, cu prevederile art.13 lit.c din Legea nr.47/1992 în care se arată că în exercitarea acestei atribuţii Curtea **emite avize consultative**, ne permite concluzia că **numai în acest domeniu – al suspendării din funcţie a Preşedintelui României** – Curtea este abilitată *expres* să emită avize, în exercitarea tuturor celorlalte atribuţii prevăzute de art.146 pronunţând, după caz, decizii sau hotărâri[765].

Potrivit art.95 din Constituţie, Camera Deputaţilor şi Senatul pot hotărî în şedinţă comună suspendarea Preşedintelui României, după consultarea Curţii Constituţionale. Propunerea de suspendare – iniţiată de cel puţin o treime din numărul deputaţilor şi senatorilor – însoţită de dovezile pe care se întemeiază, se trimit în copie Curţii Constituţionale de preşedintele ce a condus şedinţa comună a celor două Camere.

---

[764] Vezi T. **Drăganu**, *op. cit.*, p. 259.

[765] Dar, faptul că în lege se prevede expres doar acest **aviz**, nu ne îndreptăţeşte să tragem concluzia că acest organ – Curtea – nu poate fi consultat şi în „alte împrejurări". În acest sens, **credem că, poate fi făcută o distincţie între atribuţiile care se finalizează cu pronunţarea unei decizii sau hotărâri** – care sunt prevăzute în norme ce trebuie „interpretate strict şi restrictiv" şi **atribuţiile care se finalizează cu acordarea unor avize consultative**, pentru acestea din urmă fiind posibilă o interpretare extensivă, cu o singură condiţie: „consultarea" să poată fi cerută şi de un alt organ decât cel prevăzut expres în Constituţie, şi într-o altă „împrejurare" decât suspendarea, **fără ca iniţiativa avizului să aparţină Curţii.**

După primirea cererii, Preşedintele Curții Constituționale numeşte 3 judecători raportori - câte un judecător din fiecare din cele trei „grupe": grupa judecătorilor numiți de Camera Deputaților, grupa celor numiți de Senat şi grupa celor numiți de Preşedintele României. Aceştia vor efectua toate investigațiile necesare pentru emiterea avizului.

Avizul cu privire la suspendarea din funcție a Preşedintelui României se emite de **plenul Curții** cu votul majorității judecătorilor, pe baza dezbaterii raportului prezentat de cei trei judecători desemnați în acest scop, a propunerii de suspendare şi a investigațiilor făcute. Preşedintele, care trebuie încunoştiințat asupra datei fixate pentru dezbatere, poate da explicații cu privire la faptele ce i se impută. Avizul Curții Constituționale se comunică preşedinților celor două Camere ale Parlamentului şi Preşedintelui României.

§VII. Atribuții de soluționare a unor conflicte juridice de natură constituțională

Această competență a Curții Constituționale este o creație a legiuitorului constituant din 2003 şi se inspiră din alte constituții europene unde curtea constituțională, de la crearea sa, a avut – alături de alte sarcini – pe cea de soluționare a unor conflicte dintre autoritățile (unele autorități) publice[766], cel mai frecvent făcându-se referire la conflictele dintre autoritățile federale şi cele federate – ca în Germania, Austria şi Elveția – sau la conflictele dintre „stat" şi autoritățile colectivităților (regiunilor) autonome – ca în Spania.

Conflictele juridice de natură constituțională dintre autoritățile publice se soluționează – conform art.146 lit.e – la cererea Preşedintelui României, a unuia din preşedinții celor două Camere, a primului-ministru sau a preşedintelui Consiliului Superior al Magistraturii.

Deoarece în unele state această atribuție a condus la conflicte deschise între tribunalele (curțile) constituționale şi alte autorități, ea presupunând „implicarea în zone deseori delicate, de conflicte greu de arbitrat, de orgolii greu de satisfăcut", judecătorii constituționali „trebuie să manifeste o incontestabilă independență şi imparțialitate, prudență şi tact", precum şi „o bogată imaginație în spirit constituțional"[767], cum subliniau profesorii I. Muraru şi M. Constantinescu, comentând art.146 din Constituție.

Fiind vorba de „o materie nouă", de o atribuție pe care până acum Curtea Constituțională nu a exercitat-o, practica din acest domeniu **va avea de clarificat** ce înțelegem prin „conflicte juridice de natură constituțională", care anume autorități publice din țara noastră pot fi anvizajate de textul citat şi chiar ce înțelegem – într-o accepțiune tehnico-juridică – prin autorități publice.

---

[766] Vezi, de exemplu, art.189 lit.d din Constituția Elveției, art.93 pct.4 din Legea fundamentală de la Bonn, art.161 alin.1 lit.c din Constituția Spaniei şi art.134 alin.3 din Constituția Italiei.

[767] Vezi M. **Constantinescu**, A. **Iorgovan**, I. **Muraru**, Elena Simina **Tănăsescu**, *Constituția României revizuită – comentarii şi explicații*, ALL BECK, Bucureşti, 2004, p.323.

În legătură cu această prevedere trebuie să amintim că în avizul Curții **Constituționale** pe marginea propunerii legislative de revizuire a Constituției României, autoritatea de jurisdicție constituțională a apreciat că introducerea unei asemenea prevederi „este o măsură necesară, urmărind înlăturarea unor posibile blocaje instituționale", dar „pentru a evita antrenarea Curții în soluționarea unor conflicte politice este necesar să se prevadă că este vorba doar de blocajele instituționale, respectiv de conflictele pozitive sau negative de competență"[768]. **De precizat** că acest amendament nu a fost adoptat de Adunarea constituantă derivată, legea de revizuire adoptând o soluție care poate pune în pericol echilibrul puterilor, unii autori temându-se de un eventual „guvernământ al judecătorilor"[769].

Această soluție ridică și o altă întrebare: **există o suprapunere între atribuția Curții Constituționale prevăzută de art.146 lit.e și atribuția de mediere a Președintelui României prevăzută de art.80?** Comparând dreptul de mediere al Președintelui României cu competența de a soluționa litigiile juridice de natură constituțională conferită Curții Constituționale, prof. T. Drăganu reține trei deosebiri esențiale:

a) Dreptul de mediere al Președintelui României are un câmp de aplicație mai larg, deoarece poate soluționa nu numai „conflicte juridice" de natură constituțională, ci și conflicte politice, economice, sociale etc.;

b) Medierea poate fi înfăptuită de Președintele României la sesizare sau din oficiu, pe când Curtea Constituțională nu-și poate exercita competența prevăzută de art.146 lit.e decât la sesizare;

c) Medierea se realizează de Președintele României prin recomandări sau propuneri, pe când soluționarea litigiilor juridice de natură constituțională se face prin decizii obligatorii[770].

O analiză a textelor constituționale care reglementează raporturile dintre autoritățile publice din perspectiva eventualelor conflicte juridice de natură constituțională pe care le-ar putea soluționa Curtea Constituțională, îl conduce pe prof. T. Drăganu la concluzia că **textul art.146 lit.e este aplicabil,** de exemplu, **în situația prevăzută de art.85 alin.2, precum și în situația prevăzută de art.134 alin.1 din Constituție,** adică:

1) Dacă, în caz de remaniere guvernamentală, Președintele României numește un ministru fără a avea recomandarea primului ministru, Curtea Constituțională este competentă să pronunțe o decizie de anulare a decretului de numire a ministrului;

2) Dacă Președintele României numește o persoană în funcția de judecător sau procuror în absența sau cu încălcarea unei propuneri a Consiliului Superior al

---

[768] Vezi Avizul Curții Constituționale nr.2141 din 22 aprilie 2003.

[769] Vezi, cu privire la această problemă, Tudor **Drăganu**, *Efectele juridice ale deciziilor Curții Constituționale în lumina prevederilor Constituției revizuite*, în „Revista de Drept Public" nr.1/2004, p.85.

[770] Ibidem, p.85.

Magistraturii, Curtea Constituțională este competentă să pronunțe o decizie de anulare a decretului de numire[771].

Secțiunea III

Actele Curții Constituționale

În afara situației analizate de noi anterior – referitoare la avizul consultativ pentru propunerea de suspendare din funcție a Preşedintelui României – în exercitarea tuturor celorlalte atribuții, Curtea Constituțională pronunță decizii, după caz, hotărâri, deci acte ce au caracter obligatoriu. Legea organică a Curții stabileşte exact situațiile în care aceasta pronunță decizii şi cele în care pronunță hotărâri. **Curtea Constituțională pronunță decizii în următoarele situații:** a) în cazul efectuării controlului constituționalității legilor înainte de promulgarea acestora; b) în cazul efectuării controlului constituționalității tratatelor internaționale, c) în cazul efectuării controlului constituționalității regulamentelor Parlamentului; d) în soluționarea excepțiilor de neconstituționalitate ridicate în fața instanțelor judecătoreşti sau de arbitraj comercial, cu privire la legi şi ordonanțe; e) în cazul soluționării conflictelor juridice de natură constituțională dintre autoritățile publice şi f) în cazul soluționării contestațiilor care au ca obiect constituționalitatea unui partid politic.

În primul caz, efectuarea controlului constituționalității legilor înainte de promulgarea lor, ca şi în cel de al treilea (care priveşte controlul constituționalității regulamentelor Parlamentului) şi în cel de al patrulea (care se referă la excepțiile de neconstituționalitate), deciziile sunt general obligatorii şi definitive, ele „obligând" Camerele la reexaminarea textelor declarate neconstituționale pentru punerea lor de acord cu decizia Curții Constituționale, potrivit art.147 alin.2 din Constituție, sau, după caz, „obligând" Preşedintele României să le promulge, în cazul în care se constată constituționalitatea legii. Dacă sesizarea s-a făcut de alte organe îndreptățite, afară de Preşedintele României, potrivit art.146, problema posibilității Preşedintelui României de a-şi exercita dreptul de a trimite legea pentru reexaminare Parlamentului, în conformitate cu art.77 alin.2, este discutabilă, dar nu şi problema obligativității deciziei Curții Constituționale față de acesta.

Dacă decizia are ca obiect controlul constituționalității unui tratat sau acord internațional, de precizat că tratatul sau acordul internațional constatat ca fiind neconstituțional nu poate fi ratificat.

Potrivit art.147 alin.4 teza a doua din Constituție, **deciziile Curții Constituționale sunt general obligatorii.** Constituția nu face nici o distincție între deciziile date în cadrul controlului anterior şi cele date în cadrul controlului posterior, chestiune pe care am mai discutat-o. Ceea ce vrem să subliniem, însă, în acest context, este faptul că o astfel de distincție se impune, şi necesitatea ei a fost pe deplin confirmată în practică. În lumina unei interpretări sistematice şi teleologice a normelor

[771] Ibidem, p.86.

constituţionale, **deciziile date în cadrul controlului *a priori*** obligă, deci, Parlamentul să reexamineze legea declarată neconstituţională.

Deciziile date în cadrul controlului *a posteriori* asupra regulamentelor Camerelor Parlamentului, obligă Camerele să reexamineze dispoziţiile pentru care s-a constatat neconstituţionalitatea, pentru punerea lor de acord cu prevederile Constituţiei. Cu privire la deciziile adoptate în urma soluţionării excepţiilor de neconstituţionalitate ridicate în faţa instanţelor juedcătoreşti trebuie să facem o distincţie. **Potrivit modificărilor aduse în 1997 articolului 23 alin.3 din Legea nr.47** – criticate, pe bună dreptate, în literatura de specialitate[772] – **trebuie făcută o distincţie între deciziile de constituţionalitate şi cele de neconstituţionalitate**, pentru că legea interzice acum ridicarea unei excepţii de neconstituţionalitate pentru prevederile declarate neconstituţionale. *Per a contrario*, în cazul deciziilor de constituţionalitate, **obligativitatea** lor are efecte *inter partes*. Cu privire la o lege, un text de lege pentru care s-a dat o decizie de constituţionalitate, se poate ridica, deci, din nou excepţia de neconstituţionalitate[773].

Cu privire la deciziile date în urma controlului realizat asupra regulamentelor sau asupra legilor şi ordonanţelor ce au format obiectul unor excepţii de neconstituţionalitate, art.147 alin.1 statuează: „Dispoziţiile din legile şi ordonanţele în vigoare, precum şi cele din regulamente, constatate ca fiind neconstituţionale, îşi încetează efectele juridice la 45 de zile de la publicarea deciziei

---

[772] Vezi Tudor **Drăganu**, *op. cit.* (Tratat), vol.I, p.314. În acest sens autorul, precizează: „Întrucât şi de această dată prevederea legală subordonează accesul părţilor la Curtea Constituţională unei condiţii neprevăzute de Constituţie, ea nu poate fi considerată conformă spiritului acesteia. Pe de altă parte, introducerea în Legea nr.47/1992 a acestei noi dispoziţii nu ţine seama nici de faptul că, în conformitate cu art.144 (c) din Constituţie, atunci când decide asupra unei excepţii de neconstituţionalitate, Curtea Constituţională exercită o competenţă *in limine litis* şi, prin urmare, decizia pronunţată în cadrul procesului respectiv este, în raport cu litigiile viitoare, *res inter allios acta*. În sfârşit, ceea ce face ca prevederea legală discutată în acest loc să apară neconformă cu Constituţia este şi faptul că, până în cele din urmă, ea transformă anumite decizii de speţă ale Curţii Constituţionale în adevărate acte normative...".

[773] Situându-se pe un punct de vedere contrar celui afirmat în acest sens de profesorul Tudor Drăganu, Mihai Constantinescu arăta că „în temeiul acestei norme constituţionale dacă excepţia a fost respinsă, decizia anterioară este obligatorie cât timp motivele care au justificat-o subzistă în continuare". Această soluţie consacrată în jurisprudenţa Curţii Constituţionale „se justifică prin aceea că starea de constituţionalitate, de care depinde hotărâtor interpretarea constituţionalităţii unei legi, poate evolua, o dată cu schimbarea condiţiilor social-economice, politice şi morale ale societăţii şi deci cu modul de receptare a Constituţiei de către mediul social. În funcţie de această evoluţie, motivele ce au justificat iniţial respingerea excepţiei pot să nu mai subziste şi, în schimb, altele pot justifica acceptarea ei ulterioară. De aceea **există o deosebire esenţială între excepţia admisă şi excepţia respinsă în ce priveşte întinderea efectelor deciziei ...**". Deci, **numai decizia de admitere a excepţiei „este definitivă şi obligatorie"**. (s.n.) (*op. cit.*, în „Dreptul" nr.11/1997, p.19)

Curții Constituționale dacă, în acest interval, Parlamentul sau Guvernul, după caz, nu pun de acord prevederile neconstituționale cu dispozițiile Constituției. Pe durata acestui termen, dispozițiile constatate ca fiind neconstituționale sunt suspendate de drept".

În cazul soluționării contestațiilor care au ca obiect neconstituționalitatea unui partid politic, deciziile au caracter obligatoriu. Decizia nu este supusă nici unei căi de atac (art.30 alin.4 din Legea nr.47/1992).

În art.13 pct.B se precizează următoarele cazuri în care Curtea Constituțională pronunță hotărâri, și anume: a) în situația când confirmă rezultatele sufragiului Președintelui României, în urma exercitării sarcinii de a veghea la respectarea procesului de alegere a acestuia; b) când constată existența împrejurărilor care justifică interimatul în exercitarea funcției de Președinte al României; c) în situația când confirmă rezultatele referendumului ca urmare a exercitării sarcinii de a veghea la respectarea procedurii pentru organizarea și desfășurarea acestuia și d) în situația în care „confirmă" legalitatea procedurii privind inițierea unor legi – inclusiv a unei legi de revizuire a Constituției – de către cetățeni. **Curtea Constituțională decide definitiv** – în aceste cazuri prin adoptarea unor hotărâri, potrivit legii sale organice – asupra constituționalității inițiativelor de revizuire a Constituției sau inițiativelor privind adoptarea unor legi – cu respectarea condițiilor prevăzute în art.74 din Constituție –, în materie de contencios electoral și cât privește confirmarea rezultatelor sufragiului pentru alegerea Președintelui României, precum și în caz de referendum.

* * *

Curtea Constituțională – organ de jurisdicție constituțională creat după model occidental, verificat de practica celor aproximativ 80 de ani ce s-au scurs de la instituire – și-a dovedit deja utilitatea și competitivitatea. Din iunie 1992 și până azi a desfășurat o intensă și rodnică activitate, îndeosebi în domeniul controlului constituționalității legilor, într-o perioadă în care problema conflictului de legi în timp s-a alăturat celei privind neconstituționalitatea unor acte normative, creând mari dificultăți de interpretare și de aplicare a normelor juridice. Având de rezolvat un volum imens de sesizări, cu precădere legate de excepțiile de neconstituționalitate ridicate în fața instanțelor judecătorești, Curtea Constituțională a contribuit substanțial la rezolvarea unor importante probleme de drept într-o perioadă de tranziție, în care, în câmpul normativ juridic, există încă multe legi anterioare Constituției care trebuie înlocuite sau, după caz, „armonizate" cu noua ordine constituțională.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

TITLUL VII
AUTORITATEA JUDECĂTOREASCĂ

Capitolul I
Organele care înfăptuiesc justiția

Potrivit Constituției, justiția se realizează prin Înalta Curte de Casație și Justiție și prin celelalte instanțe judecătorești stabilite prin lege. (art. 126), adică prin judecătorii, tribunale și curți de apel, așa cum se statuează în legea pentru organizarea judecătorească[774].

Noțiunea de justiție este aici utilizată, (ca, de alminteri, și în art. 124 din Constituție, unde se arată că „justiția se înfăptuiește potrivit legii") în sensul de **activitate de soluționare a litigiilor** civile, penale și de altă natură, date de lege în competența lor. Această activitate este încredințată prioritar și cu titlu principal instanțelor judecătorești. Poate că aceasta constituie și principala rațiune a faptului că noțiunea de justiție mai este utilizată și în sensul de **totalitate a instanțelor judecătorești**[775]. Dar **noțiunea de justiție** în sens de ansamblu de organe care

---

[774] Legea nr.92/1992, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.179 din 13 august 1992, republicată, în temeiul art.VI din Legea nr.142/1997, în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.259 din 30 septembrie 1997.

[775] Facem abstracție în acest context de celelalte sensuri ale noțiunii. Cel mai frecvent noțiunea de justiție este utilizată în sens de dreptate, echitate, ea reprezentînd atât o valoare juridică cât și o valoare etică.

Ca valoare juridică, justiția se înfăptuiește prin realizarea normelor juridice, prin realizarea acestora nu numai în sensul de a nu intra în conflict cu autoritățile care veghează la respectarea legii sau aplică legea, ci și în sensul participării efective și conștiente la înfăptuirea scopului urmărit prin reglementare. (Bineînțeles, când acesta reflectă voința generală!). De asemenea, înfăptuirea justiției presupune o justă reglementare a relațiilor sociale, legi apte să asigure traducerea în fapt, pentru fiecare cetățean, a tuturor drepturilor sale subiective, să creeze cadrul propice afirmării depline a personalității umane și să asigure repartizarea produsului social în raport cu contribuția fiecăruia la dezvoltarea societății.

Ca valoare etică, justiția presupune exigențe mai mari față de stat, cetățean și societate. De cele mai multe ori, exigențele justiției, ca valoare etică, trec dincolo de granițele „legalității", putând veni, chiar, în contradicție cu aceasta. Aceste exigențe presupun uneori neglijarea unor cerințe ale legalității pentru a contribui la realizarea altora de o natură deosebită, cerințe ce constituie valori morale considerate superioare la un moment dat. În acest sens am face trimitere la noțiunea de „echitate", așa cum o definea Aristotel, adică „un complement indispensabil justiției", apta să completeze lacunele legii, sau la noțiunea de „aequum" înțeleasă de jurisconsulții romani

C.U. „M. EMINESCU" IAŞI
D R E P T

realizează justiția este, la rându-i, utilizată fie pentru a desemna instanțele judecătoreşti propriu-zise (cele care soluționează litigii), fie pentru a desemna o categorie mai largă de organe[776], incluzând aici, pe lângă instanțele judecătoreşti, şi organele **cu sprijinul cărora** se realizează justiția[777], precum şi Consiliul Superior al Magistraturii.[778]

Instanțele judecătoreşti sunt **organe jurisdicționale**. Această din urmă sintagmă semnifică o categorie mai largă de organe, unde erau incluse, pe lângă instanțele judecătoreşti, Curtea Constituțională şi Curtea de Conturi[779], mai precis Colegiul jurisdicțional al Curții de Conturi. După revizuirea Constituției, însă, dată de la care litigiile ce rezultă din activitatea Curții de Conturi au fost date în competența instanțelor

---

ca „ceva superior justiției, ceva ce presupune şlefuirea sentinței dincolo de simpla aplicare a regulilor scrise". (Vezi **Aristotel**, *Ethique de Nicomaque*, texte, traduction, préface et notes par Jean Volquin, Librarie Garnier Frères, Paris, p.243, 245, 247. Vezi, de asemenea, Genoveva **Vrabie**, *Drept şi justiție*, în: Genoveva **Vrabie**, Sofia **Popescu**, *Teoria generală a dreptului*, Editura „Ştefan Procopiu", Iaşi, 1995, pag.160-170).

[776] Un exemplu de utilizare a noțiunii de justiție în acest sens – adică de noțiune care „acoperă" instanțele judecătoreşti propriu-zise, dar şi organele ce le sprijină în activitatea de realizare a justiției – întâlnim în Codul penal, unde, în cadrul capitolului referitor la „infracțiuni care împiedică înfăptuirea justiției", sunt prevăzute şi fapte care se referă la procurori etc.

[777] Ne referim aici la Ministerul public care îşi exercită atribuțiile prin procurori constituiți în parchete pe lângă fiecare instanță de judecată, potrivit Constituției (art.130-131) şi Legii pentru organizarea judecătorească.(art.26 – 41).

[778] Consiliul Superior al Magistraturii este reglementat în Constituția României – de altfel, ca şi parchetele – în Capitolul VI al Titlului III, intitulat „Autoritatea judecătorească", fapt pentru care apare îndreptățită opinia acelora care utilizează noțiunea de justiție – în sens de ansamblu de organe de stat – într-o accepțiune largă, care acoperă nu numai instanțele judecătoreşti ci şi organele ce sprijină înfăptuirea actului de justiție.

[779] **Curtea de Conturi este situată „în afara instanțelor judecătoreşti"**, prin reglementare constituțională. Dar acest fapt nu ne poate conduce la concluzia, îmbrățişată de unii autori, că aceasta „se află în afara autorităților statului" (Vezi Horia **Diaconescu**, *Este jurisdicția financiară una dintre componentele autorității judecătoreşti?*, în „Dreptul" nr.2/1995, p.15). Dacă am accepta acest punct de vedere, logic ar trebui să admitem că nici Curtea Constituțională nu este o „autoritate de stat", pentru că normele ce-i stabilesc statutul nu se află în Titlul III din Constituție care reglementează „autoritățile publice", ci în Titlul V.

Problemă controversată, natura Curții de Conturi a fost larg dezbătută în literatura de specialitate, unii autori considerînd că activitatea acesteia este subordonată Guvernului (precum D. **Clocotici** şi Gh. **Gheorghiu**, în „Revista de drept comercial" nr.5/1994, p.35), alții apreciind Curtea de Conturi ca organ administrativ cu caracter jurisdicțional (precum A. **Iorgovan**, în *Drept administrativ*, vol. II, Edit. Atlas Lex, 1994, p.126), iar alții vorbind de natura judecătorească a acesteia. În sfârşit, alții, considerând că „în actualul regim constituțional din țara noastră nu se poate vorbi de organe administrative de jurisdicție", precizează că instanțele judecătoreşti exercită în primul rând atribuții jurisdicționale. Dar, în afara acestora, mai exercită astfel de atribuții şi alte două organe ale statului şi anume Curtea de Conturi şi Curtea Constituțională. (Vezi: N. **Cochinescu**, *Natura juridică a Curții de Conturi a României*, în „Dreptul" nr.6/1995, p.52)

judecătoreşti specializate (conform art.140 alin.1), nu mai putem include Curtea de Conturi în această sferă. Pentru trecut, era valabilă observaţia că în România acestea sunt reglementate în titluri deosebite, fără referiri explicite la raporturile dintre ele, pe când în alte constituţii, după cum am mai arătat, ele sunt încorporate unui „sistem", fiind tratate la capitolul privind „organele judecătoreşti", sau în cadrul unei structuri intitulate „organele jurisdicţionale"[780].

Activitatea de jurisdicţie este înfăptuită la noi de: 1) instanţele judecătoreşti şi 2) alte organe jurisdicţionale[781]**. Primele sunt organe de drept comun**, cum reiese din Constituţie şi din Legea pentru organizarea judecătorească. Astfel, în art.2 alin.2 al acestei legi se prevede că instanţele judecătoreşti „judecă toate **procesele** privind raporturile juridice civile, comerciale, de muncă, de familie, administrative, penale, precum şi **orice alte cauze** pentru care legea nu stabileşte o altă competenţă" (s.n.). **Secundele sunt organe cărora legea le atribuie în competenţă soluţionarea *unor* cauze, prevăzute expres.** Astfel sarcinile de jurisdicţie constituţională (precum şi altele limitativ prevăzute în Constituţie şi în Legea nr.47/1992) sunt atribuite Curţii Constituţionale, iar cele de jurisdicţie financiară au fost atribuite Curţii de Conturi[782], până la revizuirea Constituţiei.

---

[780] Vezi supra, Capitolul I din Titlul VI.

[781] **În legătură cu aceste două sintagme – „instanţe judecătoreşti" şi „organe jurisdicţionale"** – a domnit un gen de confuzie atât în literatura de specialitate cât şi în jurisprudenţă. În deciziile Curţii Constituţionale, de exemplu, s-au exprimat două concepţii diametral opuse. Astfel, **instanţa constituţională a pronunţat, pe de o parte, decizii în care a asimilat „instanţele administrativ-jurisdicţionale" instanţelor judecătoreşti,** interpretînd această ultimă categorie în sens larg. (Vezi Decizia nr.64 din 2 iunie 1994, publicată în Monitorul Oficial al României nr.177 din 12 iulie 1994 şi Decizia nr.3 din 2 februarie 1993, în *Culegere de decizii...*, p.132), **şi, pe de altă parte, decizii în care a detaşat net activitatea judecătorească de celelalte activităţi cu caracter jurisdicţional** care nu sunt realizate de către instanţele judecătoreşti. Astfel, în Decizia nr. 41/1993 s-a preecizat că justiţia, ca dimensiune fundamentală a statului de drept, se înfăptuieşte de „autoritatea judecătorească", „activitatea administrativ-jurisdicţională" fiind „un mijloc de realizare a administraţiei publice" (Vezi *Culegere de decizii...*, 1992-1993, p.277).

[782] În legătură cu categoria de „alte organe jurisdicţionale" trebuie amintit că în unele state **jurisdicţia politică este considerată o formă aparte, activitatea aceasta fiind încredinţată unei categorii distincte de organe.** Astfel, de exemplu, în Franţa ea este încredinţată Înaltei Curţi de Justiţie şi Curţii de Justiţie a Republicii, potrivit art.67 şi 68 şi 68-1, 68-2, 68-3 din Constituţie, iar potrivit art. 97 din Constituţia Greciei „crimele şi delictele politice sunt judecate de tribunale penale mixte". **Jurisdicţia politică** se distinge de celelalte prin faptul că ea are ca obiect judecarea numai a anumitor infracţiuni, enumerate în Constituţie, săvârşite de anumite persoane – calificate ca autorităţi publice şi politice – sancţionate după reguli procedurale speciale şi, de regulă, de către o instanţă specială.

„În sistemul nostru, constituţional – arată prof. I. Deleanu – acreditarea ideii de «jurisdicţie politică» credem că n-ar fi pe deplin justificată" (Vezi Ion **Deleanu**, *Drept constituţional şi instuţii politice constituţionale*, II, Editura Fundaţia „Chemarea", Iaşi, pag. 228).

Autoritatatea judecătorească este reglementată de Capitolul VI al Titlului III din Constituție, textele fiind lapidare, situație întâlnită și în alte constituții[783]. Astfel, nu sunt consacrate nici rolul, nici competența instanțelor judecătorești, și deci, nici „categoriile" de instanțe. În schimb sunt prevăzute aici marile principii ale activității judecătorești, făcându-se apoi o trimitere la legiuitor pentru detalierea și punerea lor în practică (art.126)[784].

Potrivit legii pentru organizarea judecătorească, puterea judecătorească este separată de celelalte puteri ale statului, având atribuții proprii ce sunt exercitate prin instanțele judecătorești și ministerul Public, în conformitate cu principiile și dispozițiile prevăzute în Constituție și celelalte legi ale țării. (art.1). Instanțele judecătorești înfăptuiesc justiția în scopul apărării și realizării drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor, precum și a celorlalte drepturi și interese legitime deduse judecății.

Activitatea judecătorească este guvernată, așa cum se statuează în Constituție și în legile privind justiția adoptate pe baza ei[785], de câteva principii dintre care amintim: 1) Judecătorii sunt independenți și se supun numai legii; 2) Justiția este unică, imparțială și egală pentru toți; 3) Ședințele de judecată sunt, în principiu, publice, iar dezbaterile au loc în contradictoriu; 4) Procedura judiciară se desfășoară în limba română, fiind asigurate, în același timp, drepturile minorităților naționale referitoare la folosirea limbii materne[786]; 5) Părțile au dreptul să fie reprezentate, după caz, asistate de apărător pe tot parcursul procesului; 6) Împotriva hotărârilor judecătorești, părțile interesate și Ministerul Public pot exercita căile de atac, în condițiile legii.

---

[783] Sunt, totuși, constituții, mai puține la număr, unde întâlnim reglementări detaliate privind **rolul** instanțelor judecătorești, **principiile** de organizare și funcționare a justiției, **categoriile de tribunale și competențele lor**, statutul judecătorului, Ministerul Public etc. (Vezi, de exemplu, Constituția Portugaliei, art.205-222).

[784] Organizarea și funcționarea Consiliului Superior al Magistraturii, a instanțelor judecătorești și a Ministerului Public se reglementează, potrivit art.73 alin.3 lit.e din Constituție, prin *lege organică*.

[785] Vezi: Legea nr.92/1992 privind organizarea judecătorească, Legea Curții Supreme de Justiție (Legea nr. 56/1993, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.159 din 13 iulie 1993), Legea instanțelor și parchetelor militare (Legea nr.54/1993, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.16 din 14 iulie 1993), Legea contenciosului administrativ (Legea nr.29/1990 republicată cu modificările din 1993, în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.122 din 8 noiembrie 1993) O.U.G.nr.43/2002, privind Parchetul Național Anticorupție (publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I și Legea privind raporturile de drept internațional privat (Legea nr.105/1992, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 245 din 1 octombrie 1992).

[786] Potrivit textului revizuit al Constituției, „cetățenii români aparținând minorităților naționale au dreptul să se exprime în limba maternă în fața instanțelor de judecată", modalitățile de exercitare stabilite prin lege organică urmând a fi stabilite „astfel încât să nu împiedice buna administrare a justiției și să nu implice cheltuieli suplimentare pentru cei interesați" (art.128 alin.2 și 3).

Activitatea de judecată este înfăptuită de judecători. Judecătorii sunt numiți – cu excepția celor stagiari – de Preşedintele României (la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii)[787], şi sunt inamovibili.

Instanțele judecătoreşti din țara noastră sunt, în conformitate cu art. 10 din Legea nr. 92/1992: a) judecătoriile, b) tribunalele, c) curțile de apel şi d) Înalta Curte de Casație şi Justiție, precum şi instanțele militare (tribunalele militare, tribunalul militar teritorial şi Curtea Militară de Apel)[788].

Judecătoriile judecă **toate** procesele şi cererile, în afară de cele date prin lege în competența altor instanțe. Ele sunt **instanțe de fond**, cu competență generală. În cazurile prevăzute de lege, judecă şi plângeri împotriva hotărârilor autorităților administrative cu activitate jurisdicțională. Funcționează în fiecare județ şi municipiul Bucureşti, numărul lor fiind stablit prin lege.

Tribunalele judecă, **în primă instanță**, procesele şi cererile date prin lege în competența lor[789]. **Ca instanțe de apel**, judecă apelurile declarate împotriva hotărârilor pronunțate de judecătorii în primă instanță, în cazurile expres prevăzute de lege. Ca **instanțe de recurs**, judecă recursurile, în cazurile expres prevăzute de lege. În fiecare județ funcționează un tribunal, la care se adaugă tribunalul din municipiul Bucureşti.

---

[787] **Numirea** de către Preşedintele României a **judecătorilor** corespunde şi reflectă statutul acestora, întrucât actul de numire este al unei autorități publice învestită în funcție prin votul întregului electorat. (Ioan **Vida**, *Constituția României – comentată şi actualizată*, pag.292).

Judecătorii de la toate instanțele judecătoreşti şi procurorii din cadrul parchetelor de pe lângă acestea, precum şi magistrații – asistenți de la Curtea Supremă de Justiție au calitatea de **magistrați.**

Poate fi magistrat cel ce îndeplineşte următoarele **condiții**: a) este cetățean român cu domiciliul în România şi are capacitatea de exercițiu al drepturilor; b) este licențiat în drept şi are stagiul cerut de lege pentru funcția ce urmează să o ocupe; c) nu are antecedente penale şi se bucură de o bună reputație; d) cunoaşte limba română; e) este apt din punct de vedere medical, pentru exercitarea funcției (art.50 Legea nr.92/1992); f) a absolvit Institutul Național al Magistraturii sau a promovat concursul sau examenul de admitere în magistratură, organizat potrivit regulamentului stabilit de ministerul justiției şi g) nu este membru al vreunui partid politic (art.40 alin.3 din Constituție).

[788] Aşa cum prevedea art.2 al Legii nr.54/1993 pentru organizarea instanțelor şi parchetelor militare.

[789] De exemplu, în materie civilă şi comercială judecă procesele şi cererile al căror obiect are o valoare de peste 1 miliard lei, în materie civilă judecă şi cererile al căror obiect este neevaluabil în bani, şi conflicte de muncă (cu unele excepții), unele procese în materie de contencios administrativ, de creație intelectuală, cereri din domeniul exproprierii, al adopției, cereri pentru repararea prejudiciilor cauzate prin erori judiciare etc. (Vezi art.2 din Codul de procedură civilă, aşa cum a fost modificat prin Legea nr.195/2004 pentru aprobarea O.U.G. nr.58/2003, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.470 din 26 mai 2004).

Curțile de apel – în număr de 15 – **judecă**: 1) în primă instanță, cauzele date în competența lor prin lege[790], 2) ca instanțe de apel, apelurile declarate împotriva hotărârilor pronunțate de judecătorii și tribunale în primă instanță, 3) ca instanțe de recurs, recursurile în cazurile expres prevăzute de lege și 4) în orice alte materii date prin lege în competența lor.

În fruntea sistemului organelor judecătorești se află Înalta Curte de Casație și Justiție, a cărei competență o vom analiza în capitolul următor.

Instanțele judecătorești funcționează – așa cum precizam mai înainte – **cu sprijinul Ministerului Public și a Consiliului Superior al Magistraturii.**

Ministerul Public reprezintă, în activitatea judiciară, interesele generale ale societății și apără ordinea de drept, precum și drepturile și libertățile fundamentale ale cetățenilor (art.131 din Constituție, coroborat cu art.2 alin.ultim din Legea nr.92/1992). Ministerul Public își exercită atribuțiile prin procurori, constituiți în **parchete**[791], **pe lângă fiecare instanță judecătorească,** sub autoritatea ministrului justiției. Acesta, în exercitarea „autorității" sale asupra Ministerului Public, are dreptul de a comanda, de a da dispoziții, de a îndruma și controla activitatea tuturor procurorilor și de a cere Procurorului general de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție informații asupra activității parchetelor. **Dependența Ministerului Public de puterea executivă** poate fi dedusă din faptul că procurorul general de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție este numit și eliberat din funcție de Președintele României, la propunerea ministrului justiției, din faptul că promovarea și transferarea procurorilor se fac de ministrul justiției, la propunerea procurorului general de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție etc. Dar – așa cum se subliniază în literatura de specialitate – subordonarea ierarhică ce poate fi dedusă din câteva reguli cuprinse în Legea nr.92/1992 „are două limite extrem de importante, de natură a evita pierderea independenței procurorilor"[792]. Este vorba: 1) despre faptul că ordinul superiorului se dă numai în scris, el nefiind

---

[790] De exemplu, procesele și cererile în materie de contencios administrativ privind actele autorităților și instituțiilor centrale.

[791] Cuvântul **„parchet"**, utilizat azi de legile care reglementează organizarea și funcționarea instanțelor judecătorești, vine de la substantivul utilizat în limbajul comun pentru a desemna piesa paralelipipedică din lemn, folosită la executarea pardoselilor. Acest cuvânt a fost „împrumutat" de vocabularul juridic special pentru a desemna poziția procurorilor în raport cu ceilalți magistrați, știut fiind că inițial procurorii se situau în sala de judecată, alături de părți și public, spre deosebire de judecători care erau așezați pe estradă. (Vezi Tr. **Pop**, *Drept procesual penal*, vol. II, Cluj, 1947, p. 214, Cf. Tudor **Drăganu**, *Tratat*, vol. II, p.356.

Astăzi se discută „reașezarea" raporturilor dintre procurori și judecători, pe de o parte, și apărători și părți, pe de altă parte, propunându-se găsirea unor soluții care să dea expresie egalității celor două „părți" din procesul penal: statul, reprezentat de un procuror, și inculpatul reprezentat de un apărător (inculpat care se bucură de prezumția de nevinovăție până în momentul când decizia de condamnare rămâne definitivă).

[792] Vezi Ioan **Alexandru**, *Ministerul Public între executiv și justiție*, Lumina Lex, București, 2002, p.69.

valabil şi cu privire la concluziile pe care procurorul este liber să le exprime în instanţă, desigur, potrivit legii şi convingerii intime şi 2) despre faptul că ordinul superiorului trebuie să fie legal, în caz contrar procurorul căruia i se adresează fiind obligat să refuze executarea.

Ceea ce trebuie reţinut ca fiind important pentru caracterizarea Ministerului Public este faptul că acesta se află într-o relaţie de dependenţă (o anume dependenţă) faţă de ministrul justiţiei şi, concomitent, într-o relaţie de autonomie funcţională faţă de acesta.

Ministerul Public exercită **atribuţii** privind sesizarea instanţelor judecătoreşti pentru judecarea cauzelor penale, privind urmărirea penală, exercitarea căilor de atac împotriva hotărârilor judecătoreşti, supravegherea respectării legii în activitatea de punere în executare a hotărârilor judecătoreşti, verificarea respectării legii la locurile de deţinere preventivă, executare a pedepselor etc.[793].

Consiliul Superior al Magistraturii, instituţie creată de Constituţia României din 1991, a suferit transformări substanţiale, însăşi concepţia ce fundamenta această structură etatică schimbându-se. Astfel, în lumina normelor revizuite ale legii fundamentale, acesta apare ca „garant al independenţei justiţiei", formarea, organizarea şi competenţa Consiliului Superior al Magistraturii fiind de natură a asigura acest rol.

Consiliul Superior al Magistraturii este compus din 19 membri, din care 14 sunt aleşi în adunările generale ale magistraţilor şi validaţi de Senat. Aceştia fac parte din două secţii, una pentru judecători şi una pentru procurori; prima secţie este compusă din 9 judecători, iar cea de-a doua din 5 procurori. Din Consiliu mai fac parte 2 reprezentanţi ai societăţii civile, specialişti în domeniul dreptului, care se bucură de înaltă reputaţie profesională şi morală, aleşi de Senat, aceştia participând doar la lucrările în plen, precum şi ministrul justiţiei, preşedintele Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie, procurorul general de pe lângă Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie. Magistraţii

---

[793] Cu privire la **natura juridică a Ministerului Public** s-au exprimat la noi mai multe opinii: 1) **Unii au susţinut apartenenţa Ministerului Public la „puterea executivă"** (I.Vida, în *Constituţia României – comentată şi adnotată...*, p.289 şi Ioan **Alexandru**, *Ministerul Public între executiv şi justiţie*, p.89); 2) **Alţii au susţinut şi argumentat apartenenţa Ministerului Public la „puterea judecătorească"** (N. **Cochinescu**, *Principiile de organizare a Ministerului Public*, în „Buletin de informare juridică", Parchetul de pe lângă Curtea de Apel Bucureşti, nr. 3/1994, p. 18 şi Antonie **Iorgovan**, *op.cit.* (*Tratat*), vol. II, p.202). 3) **Alţii au susţinut că Ministerul Public este o instituţie de putere *sui-generis* cu dublă natură: executivă şi judecătorească** (M. Ruja, *Natura juridică a Ministerului Public*, în „Dreptul" nr.4/1995, p.45-47).

În ceea ce ne priveşte, credem că opinia cu privire la natura acestei instituţii este reflectată în primul rând în structura Constituţiei, Ministerul Public fiind reglementat înlăuntrul capitolului referitor la autoritatea judecătorească. Fără doar şi poate că, **atât Constituţia cât şi Legea de organizare a instanţelor judecătoreşti ne impun anvizajarea Ministerului Public ca o instituţie ce serveşte înfăptuirii justiţiei, dar care se plasează sub autoritatea executivului, detaşându-se de acesta prin trăsături distincte ce-i conferă un loc aparte în sistemul autorităţilor publice, plasându-se la graniţa dintre instanţele judecătoreşti şi cele executive.**

membri ai Consiliului vor fi aleşi pentru un mandat de 6 ani (nu 4, cum era prevăzut anterior). Aceştia aleg pentru un mandat de 4 ani pe preşedintele Consiliului Superior al Magistraturii, care obligatoriu trebuie să fie magistrat. Mandatul preşedintelui nu poate fi reînnoit. Preşedintele României prezidează lucrările Consiliului Superior al Magistraturii la care participă.

Hotărârile Consiliului se iau prin vot secret, ele sunt definitive şi irevocabile, cu excepţia celor ce privesc răspunderea disciplinară a magistraţilor (art.133 din Constituţia României).

Consiliul Superior al Magistraturii are următoarele atribuţii:

1) Propune Preşedintelui României numirea în funcţie a judecătorilor şi a procurorilor, cu excepţia celor stagiari;

2) Îndeplineşte rolul de instanţă de judecată, prin secţiile sale, în domeniul răspunderii disciplinare a judecătorilor şi a procurorilor, potrivit procedurii stabilite prin lege organică. De reţinut că în aceste situaţii, nu au drept de vot: ministrul justiţiei, preşedintele Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie şi procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie.

Consiliul Superior al Magistraturii poate îndeplini şi alte atribuţii stabilite prin legea sa organică (art.134 din Constituţie).

Revenind la ideea caracterului hotărârilor Consiliului trebuie precizat că, în conformitate cu art.21 din Constituţia României, hotărârile privind sancţionarea disciplinară a judecătorilor şi procurorilor pot fi atacate la Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie[794], „numai astfel dobândind plenitudine accesul liber la justiţie şi egalitatea în faţa legii şi a autorităţilor publice"[795].

Capitolul II

Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie

Justiţia în România se realizează – aşa cum arătam mai înainte – prin Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie şi prin celelalte instanţe judecătoreşti prevăzute de Legea pentru organizarea judecătorească . De precizat că Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie a luat locul vechii Curţi Supreme de Justiţie. Modificarea intervenită în Constituţie nu este doar una de denumire, ci una de esenţă. În general, în lume, curţile supreme reprezintă

---

[794] În propunerea legislativă de modificare a Constituţiei toate hotărârile Consiliului Superior al Magistraturii erau sustrase controlului Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie, fapt ce a determinat Curtea Constituţională să declare neconstituţionale prevederile respective (Vezi decizia Curţii Constituţionale nr.148 din 16.04.2003).

[795] Vezi I. **Deleanu**, *Revizuirea Constituţiei. Temele revizuirii*, în „Revista de Drept Public" nr.2/2003, p.51.

cea de a treia putere în stat, având ca principală funcţie protecţia cetăţenilor în raporturile lor cu autorităţile publice, ea apărând ca ultimă instanţă de recurs pentru protecţia drepturilor şi intereselor legitime ale cetăţenilor.

Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie asigură, potrivit art.126 alin.3 din Constituţia revizuită, interpretarea şi aplicarea unitară a legii de către celelalte instanţe judecătoreşti, potrivit competenţei sale. Ea are sarcina de a soluţiona recursurile introduse împotriva deciziilor curţilor de apel şi de a judeca recursurile în interesul legii, având şi o competenţă specială de judecată în fond în cazul unor infracţiuni săvârşite de înalţi demnitari; senatori, deputaţi, miniştri etc. De asemenea, sesizează Curtea Constituţională pentru a efectua controlul costituţionalităţii legilor înainte de promulgarea acestora.

Judecătorii Curţii sunt independenţi şi se supun numai legii.

Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie este organizată în patru secţii: civilă, penală, comercială şi de contencios administrativ[796]. Conducerea administrativă se exercită de preşedintele Înaltei Curţi, ajutat de vicepreşedinte. Preşedintele reprezintă Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie în relaţiile interne şi externe.

Prin atribuţiile ce-i sunt încredinţate, **Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie joacă un rol fundamental în stat, constituind, alături de celelalte instanţe judecătoreşti, puterea judecătorească[797], autoritate ce funcţionează independent de celelalte puteri ale statului[798].**

Situându-se în fruntea unui sistem de organe ce au primordial o funcţie jurisdicţională, Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie îndeplineşte şi alte sarcini, îndeosebi de interpretare a legii în vederea aplicării ei corecte şi unitare pe întreg teritoriul ţării[799],

---

[796] Secţia militară a fost desfiinţată prin Legea nr.153/1993, recursurile contra hotărârilor pronunţate în materie penală de instanţele militare fiind azi de competenţa secţiei penale (art.21 din Legea nr.92/1992, modificată).

[797] În acest sens, în Constituţia României a fost introdus – cu ocazia revizuirii din noiembrie 2003 – un text în care se prevede expres principiul separaţiei puterilor în stat, „nominalizându-se" puterea judecătorească alături de cea legislativă şi de puterea executivă (E vorba de actualul alin. 4 al art.1).

[798] Independenţa puterii judecătoreşti este asigurată atât în ceea ce priveşte actele cât şi în ceea ce priveşte persoanele. Actele autorităţii juridice se bucură de un regim deosebit, care le sustrage oricărui alt control (afară de cel judiciar – pe calea recursului sau apelului) şi în special controlului politic. În ceea ce priveşte persoanele, principiul inamovibilităţii magistraţilor asigură protecţia acestora faţă de orice măsură arbitrară care priveşte îndepărtarea lor din funcţie, suspendarea, retrogradarea etc. (Cu privire la această problemă, vezi şi M.**Prélot**, Jean **Boulouis**, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 7ème édition, Dalloz, Paris, 1978, p.848).

[799] În vederea aplicării unitare a legii, Curţii Supreme de Justiţie îi sunt încredinţate şi alte „mijloace", realizând aceeaşi funcţie, prin competenţa de soluţionare a recursurilor în interesul legii, de exemplu.

În privinţa interpretării, observăm că **nu i-a mai fost încredinţată Curţii competenţa de a emite decizii de îndrumare** – sau, mai bine zis, nu se prevede expres această competenţă,

contribuind şi pe această cale la apărarea şi realizarea drepturilor şi libertăţilor fundamentale ale cetăţenilor. De asemenea, prin competenţa sa în domeniul contenciosului administrativ şi în domeniul controlului constituţionalităţii legilor – prin dreptul ce-l are de a sesiza Curtea Constituţională, şi nu numai – realizează importante sarcini de control asupra celorlalte autorităţi, fapt de natură a reliefa mecanismele de pondere şi contrapondere existente la noi, pârghiile constituţionale ale înfăptuirii cerinţelor principiului separaţiei puterilor în stat.

---

pentru că prin deciziile pronunţate în exercitarea atribuţiilor privind judecarea recursurilor în interesul legii se urmăreşte exact acelaşi scop ce era urmărit prin adoptarea deciziilor de îndrumare: interpretarea şi aplicarea unitară a legilor de către instanţele judecătoreşti din ţara noastră.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

TITLUL VIII
RAPORTURILE DINTRE STAT ŞI CETĂŢEAN

ARGUMENTUM

Orice studiu afectat organizării politico-etatice a unei naţiuni – de largi sau de restrânse proporţii – apare trunchiat sau incomplet dacă nu este efectuat şi în lumina raporturilor dintre stat şi cetăţenii săi. Deci, în mod obligatoriu analiza organizării, funcţionării şi atribuţiilor autorităţilor publice din ţara noastră trebuie completată cu analiza modului în care se dobândeşte şi se pierde cetăţenia română şi, mai ales, a statutului juridic al cetăţeanului[800]. Numai în aceste condiţii pot fi înţelese probleme, precum cele abordate de noi anterior, referitoare la condiţiile ce trebuie să le îndeplinească o persoană pentru a putea fi aleasă în Parlament, sau pentru a fi judecător sau, în general, pentru a fi demnitar (potrivit art.16 alin.3 din Constituţie). De asemenea, numai în lumina aceasta putem înţelege raţiunea instituirii unor organe de stat şi a scopului urmărit sau ce trebuie urmărit prin activitatea lor. Numai astfel putem aprecia „limitele" puterii statului şi „limitele" libertăţii indivizilor organizaţi în stat. Şi tot numai astfel se pot degaja deosebirile dintre cetăţenii români şi cetăţenii străini ce locuiesc în România în ceea ce priveşte obligaţiile statului în asigurarea unor drepturi şi libertăţi sau în protejarea unor interese legitime.

Pornind de la ideea unei astfel de abordări a problemei privind raporturile dintre stat şi cetăţean, aşa cum reies ele din principalele reglementări juridice existente azi în ţara noastră, în continuare ne propunem a trata **succint** următoarele două chestiuni: 1) cetăţenia şi 2) drepturile, libertăţile şi îndatoririle fundamentale ale cetăţenilor.

Capitolul I*

Cetăţenia

§I. Consideraţii generale

Ca instituţie juridică, noţiunea de cetăţenie desemnează ansamblul de norme juridice reglementând apartenenţa unui individ la un anumit stat, modalităţile în care

---

[800] Utilizăm, în continuare, noţiunea de statut juridic în sensul de **complex de norme juridice** unite între ele printr-o conexitate specifică.

* Capitolul I este elaborat de dr. Marius **Balan**, lector la Universitatea "Al.I.Cuza" din Iaşi.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

această apartenenţă ia naştere, este menţinută şi încetează precum şi drepturile şi obligaţiile specifice celor legaţi prin asemenea raporturi de apartenenţă.[801]

Sub aspect subiectiv, cetăţenia desemnează un statut: un complex de drepturi şi de obligaţii ce revin unei persoane, unite printr-o conexiune specifică.[802]

Deşi în accepţiunea de apartenenţă la un anumit stat, cetăţenia (naţionalitatea) este prezentă de când există formaţiunile politice numite state, reglementarea expresă a dobândire şi de pierdere a calităţii de cetăţean apare abia către sfârşitul secolului XVIII şi începutul secolului XIX. Participarea crescândă a indivizilor la deciziile statului precum şi emergenţa ideii de stat naţional au dus la necesitatea determinării precise a sferei indivizilor având drept de vot, obligaţii militare etc.[803] Evoluţia instituţiei cetăţeniei poate fi privită deci şi ca un corolar al emancipării politice treptate a individului şi a dobândirii progresive de către acesta a unor prerogative decizionale în

---

[801] În privinţa cetăţeniei ca instituţie juridică, vezi: **Tudor Drăganu**, *Drept constituţional şi instituţii politice*, Editura Lumina Lex, Bucureşti, 1998, pp. 133-134 (în continuare: **T. Drăganu**, *Dr. const.*), **G. Vrabie** *Organizarea politico-etatică a României. Drept constituţional şi instituţii politice*, vol. II, Editura Cugetarea, Iaşi, 1999 pp. 408 şi urm. (lucrare citată, în continuare în acest capitol, prescurtat: **G. Vrabie** II); **Ioan Muraru** şi **Elena Simina Tănăsescu**, *Drept constituţional şi instituţii politice*, Editura All Beck, Bucureşti, 2003, vol. I, pp. 115 şi urm.; Pentru o discuţie mai amănunţită a diverselor accepţiuni ale noţiunii de cetăţenie (legătură unind un grup de indivizi faţă de un anumit stat, element constitutiv al statului, raport de „dominaţie şi supuşenie", raport contractual, statut personal şi element al capacităţii juridice), vezi **I. Deleanu**, *Instituţii şi proceduri constituţionale*, Editura Servo-Sat, Arad, 2001, pp.169-171 (în continuare: **I. Deleanu**, *Instituţii şi proceduri ...*). Pnetru o discuţie generală, vezi **Jacques Maury**, *Nationalité* (*Théorie générale et Droit français*), în Répertoire de Droit International, publié par A. de Lapradelle et J.–P. Niboyet, Tome IX, Paris, Recueil Sirey, 1931, pp. 239-289, în special nr.1-62 (pp. 247-277); mai recent: **Barbu B. Berceanu**, *Cetăţenia. Monografie juridică*, Editura All-Beck, Bucureşti, 1999, pp. 7-58, în special pp. 54-58.

[802] **T. Drăganu**, *Dr. const.*, p. 132; **Barbu B. Berceanu**, *op. cit.*, p. 54. Conform unei formulări plastice şi lapidare aparţinând lui **Henry Sumner Maine**, trecerea de la dreptul medieval la cel modern poate fi redată schematic prin trecerea de la statut la contract. Epocii moderne îi este proprie o libertate considerabil mai mare a individului, care participă în mod autonom la circuitul juridic, construindu-şi şi consolidându-şi propria poziţie socială şi juridică printr-o serie de raporturi contractuale stabilite în mod liber. În epocile premoderne mobilitatea socială era considerabil mai restrânsă, opţiunea – dacă exista – se reducea la dobândirea ori menţinerea unui sau unor anumite statute (cleric, nobil, liber profesionist, militar etc.) având un conţinut predeterminat. Acest fundal istorico-politic este întrucâtva relevant în privinţa cetăţeniei, instituţie apărută în forma modernă la sfârşitul secolului XVIII, într-o epocă în care organizarea pe stări a societăţii era încă prezentă, iar noţiunea de „statut" avea o importanţă centrală.

[803] **Albrecht Randelzhofer**, *Nationality*, în **Berhardt, Rudolf** (editor), *Encyclopedia of Public International Law*, Volume Three, North-Holland Elsevier, Amsetrdam, New York, etc, 1997, pp. 501-510, la pp. 501-502.

stat. Cu un secol în urmă, juristul german Georg Jellinek[804] a clasificat categoriile posibile de statut juridic al individului în patru categorii, în funcţie de gradul de implicare al individului în viaţa statului:

- statutul pasiv: individul are obligaţia de a efectua prestaţii către stat, fără ca de aici să decurgă o obligaţie corelativă a statului; prestaţiile statului (privind siguranţa persoanei şi a patrimoniului) se produc în interesul membrilor societăţii, însă nu ca expresie a unei obligaţii corelative obligaţiilor indivizilor;
- statutul negativ (*status libertatis*): libertatea individului *faţă de* stat; statul are obligaţia negativă de a se abţine de la ingerinţe în sfera libertăţii individuale;
- statutul activ (*status civitatis*): pretenţii privind prestaţii din partea statului; constituie baza pentru ansamblul prestaţiilor efectuate de stat în interesul indivizilor;
- statutul activ (statutul civităţii active): constă în exercitarea drepturilor politice propriu zise, fiind vorba de această dată de prestaţii *pentru* stat.

Aceste patru statute trasează o linie ascendentă, în care individul care datorează supunere statului apare iniţial lipsit de personalitate, apoi i se recunoaşte o sferă independentă, extrastatală a libertăţii, apoi statul însuşi îşi asumă obligaţia unor prestaţii faţă de individ pentru ca în fine, voinţa individuală să participe la exercitarea autorităţii statale.[805]

Înainte de a examina în detaliu instituţia cetăţeniei sunt necesare câteva precizări terminologice. Apartenenţa individului la stat a fost desemnată în literatura de specialitate prin termeni precum: supuşenie, naţionalitate, cetăţenie sau resortisanţă. Sensul acestor termeni nu este întotdeauna identic.

Supuşenia desemnează apartenenţa la un stat, indiferent de împrejurarea că titularul statutului respectiv are sau nu drepturi politice. Noţiunea este utilizabilă în cazurile în care organizarea politică a unui stat nu are caracter democratic, indivizii neparticipând prin vot la formarea voinţei politice în stat. Dat fiind faptul că în prezent marea majoritate a stateor fie au o organizare democratică fie mimează o asemenea organizare, termenul de supus („sudit" „sujet", „subject") are relevanţă mai mult sub aspect istoric.

Termenul de naţionalitate a fost multă vreme utilizată în sens identic cu cel de cetăţenie. Totuşi noţiunea de naţionalitate are un sens mai larg, acoperind şi acele persoane care ţin de jurisdicţia unui stat, sunt privite de dreptul internaţional ca ţinând de statul respectiv dar nu au toate drepturile cetăţeneşti. În unele legislaţii se face o distincţie clară între „naţionali" şi „cetăţeni".[806] În cazul persoanelor juridice,

---

[804] Vezi **Georg Jellinek**, *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, Tübingen, J.C.B. Mohr, 1919 (reproducere anastatică a ediţiei din 1905), pp. 81 şi urm., în special pp. 87 şi urm.

[805] *Ibid.*, pp. 87-88.

[806] **Siefried Wiessner**, *Die Funktion der Staatsangehörigkeit*, Attempto Verlag Tübingen, 1989, pp. 38 şi urm.Vezi şi **J. Maury**, *op. cit.*, loc. cit., la nr.19, p. 253: „Le national n'a pas toujours la jouissance de droits politiques, de tous les droits politiques; le citoyen a toujours la jouissance de ces droits, plus exactement même est lui qui l'a.". În SUA, afirmă în

apartenenţa acestora la un anumit stat – de regulă statul în care îşi au sediul – este desemnată prin termenul de „naţionalitate"; este lipsit de sens să vorbim de „cetăţenia" persoanelor juridice.

Termenul de „resortisant" este utilizat în general cu acelaşi sens ca al termenului de „subiect" (sujet) sau de supus.[807]

În concepţia legiuitorului român, cetăţenia „este legătura şi apartenenţa unei persoane fizice la statul român" (art.1, alin.1 din Legea cetăţeniei).[808]

§II. Principii care guvernează reglementarea cetăţeniei române

Dintre normele incidente cetăţeniei pot fi decelate câteva principii ce guvernează instituţie juridică. Numărul lor precum şi formularea concretă a acestora variază de al un autor la altul.[809] Unele sunt comune reglementării cetăţeniei în majoritatea statelor (egalitatea în drepturi, *tempus regit actum*, competenţa exclusivă a statelor în a reglementa propria cetăţenie, interdicţia privării arbitrare de cetăţenie); altele sunt întâlnite doar în cazul anumitor legislaţii (ius sanguinis). Considerăm[810] că principiile guvernând reglementarea cetăţeniei sunt următoarele: 1) egalitatea în drepturi; 2) lipsa relevanţei directe a căsătoriei în privinţa dobândirii sau pierderii cetăţeniei; 3) ius sanguinis; 4) interdicţia privării arbitrare de cetăţenie; 5) *tempus regit actum*; 6) Reglementarea în mod exclusiv de către statul român a cetăţeniei române; şi 7) unicitatea. Uneori ca principiu guvernând cetăţenia figurează şi exclusivitatea calităţii de titular al tuturor drepturilor consacrate în constituţie. Această privilegiere a cetăţenilor este reală şi evidentă, întâlnindu-se practic în toate legislaţiile. Totuşi ea este imanentă noţiunii de cetăţenie; orice comunitate politică discriminează între proprii ei membri şi cei care nu fac parte din ea.

---

continuare autorul citat, termenul de „naţional" a devenit uzual după dobândirea Insulelor Filipine şi a altor posesiuni insulare, ai căror locuitori deşi aveau „naţionalitatea" americană, nu aveau statutul de „cetăţeni ai Statelor Unite".

[807] **J. Maury**, *op. cit.*, loc. cit., la nr.19, p. 254.

[808] Legea nr.21 din 1 martie 1991, publicată în M.Of., nr.44 din 6 martie 1991, modificată prin Legea nr.192 / 1999, publicată în M. Of., nr.611 / 14 decembrie 1999. Legea a fost republicată în M. Of., nr.98 / 6 martie 2000. De atunci ea a mai fost modificată în special prin următoarele acte normative: OUG nr.167 / 13 decembrie 2001, publicată în M.Of., nr.667 / 13 decembrie 2001; OUG nr.68 / 13 iuie 2002, publicată în M.Of., nr.425 / 18 iunie 2002; Legea nr.542 / 1 octombrie 2002 privind aprobarea OUG nr.68 / 2002, publicată în M.Of., nr.726 / 4 octombrie 2002; OUG nr.43 / 29 mai 2003, publicată în M.Of., nr.399 / 9 iunie 2003 şi Legea nr.405 / 13 octombrie 2003 privind aprobarea OUG nr.43 / 2003 pentru modificarea şi completarea Legii cetăţeniei române, publicată în M.Of., nr.721 din 15 octombrie 2003.

[809] **G. Vrabie** II, pp. 417-422. Vezi şi: **Ioan Muraru** şi **Elena Simina Tănăsescu**, *Drept constituţional şi instituţii politice*, Editura All Beck, Bucureşti, 2003, vol. I, pp. 121-123; **T. Drăganu**, *Dr. const.*, pp. 134-135; **I. I. Deleanu**, *Instituţii şi proceduri* ... pp. 171-172.

[810] Urmând – cu anumite modificări – opinia formulată în **G. Vrabie** II, pp. 417 şi urm.

Egalitatea în drepturi

Egalitatea este strâns legată de evoluția și sensul noțiunii de cetățenie. Apariția acestei instituții trebuia să înlăture fragmentarea și stratificarea politică specifică societăților premoderne; locul unei populații de „supuși" beneficiind de statute diferite în funcție de rangul și de starea socială, de profesie, confesiune religioasă, de orașul sau provincia de reședință este luat de o națiune de „cetățeni" egali în fața legii, titulari ai unor drepturi și obligații în principiu aceleași pentru toți. Egalitatea nu este și nu poate fi absolută. În folosința și exercitarea drepturilor cetățenești sunt instituite anumite limite, considerate de la sine înțelese și rezonabile. Astfel minorii sunt lipsiți de capacitate de exercițiu (până la împlinirea vârstei de 14 ani) sau beneficiază de capacitate de exercițiu restrânsă (între 14 și 18 ani). Anumite drepturi cetățenești sunt refuzate interzișilor judecătorești sau celor sancționați penal. Evident, ce anume constituie în mod concret o limitare rezonabilă a egalității reprezintă o problemă soluționată în mod diferit de la o epocă la alta. Până în secolul XX, femeile au fost lipsite de dreptul de vot, care de altfel în multe state era acordat în mod diferențiat chiar și bărbaților, în funcție de venituri sau de valoarea posesiunilor (cens de avere). Vârsta minimă pentru exercitarea dreptului la vot era în trecut mai ridicată decât este în prezent.

Egalitatea este consacrată în actuala Constituție a României în art.16, alin.(1) („Cetățenii sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără privilegii și discriminări"), în alin.(2) al aceluiași articol („Nimeni nu este mai presus de lege") precum și în art.4, alin.(2) care stabilește interdicția discriminărilor bazate pe rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau origine socială. Enumerarea nu este limitativă: legea sau practica judiciară pot institui noi criterii (aspectul fizic, „orientarea sexuală", domiciliul) în funcție de care discriminarea ar fi prohibită, în general sau doar în anumite domenii. Nu se poate interzice însă discriminarea după toate criteriile. Orice stat „discriminează" pe necetățeni, angajatorul pe salariații incompetenți, consumatorii pe producătorii neperformanți iar băncile pe rău platnici.

Lipsa relevanței directe a căsătoriei în privința dobândirii și pierderii cetățeniei

În trecut legiuitorul dispunea frecvent în privința unor consecințe juridice pe planul cetățeniei pentru femeia căsătorită. De regulă, femeia dobândea de drept prin căsătorie cetățenia soțului, pierzând-o pe cea avută la naștere. În cazul desfacerii sau al anulării căsătoriei, ea redobândea – tot de drept – cetățenia anterioară. Aceste reguli – derogând evident de la principiul egalității – erau firești într-o societate în care femeia căsătorită depindea din punct de vedere social și economic de soțul ei, urmând așadar situația juridică a acestuia. Soarta ei era legată indisolubil de cea a soțului. Includerea rapidă a soției în comunitatea politică a națiunii era considerată de natură să favorizeze creșterea copiilor în spiritul valorilor și tradițiilor statului a cărui cetățenie o dobândea femeia. În mod simetric, căsătoria unei femei cu un cetățean străin implica integrarea într-o altă comunitate națională. După al doilea război mondial, în condițiile în care

majoritatea femeilor încep să aibă o carieră profesională proprie, realizând venituri în mod independent faţă de soţ, asemenea diferenţieri capătă conotaţiile unei discriminări. Pe plan internaţional, adoptarea în 1957 a Convenţiei ONU privind cetăţenia femeii măritate[811] marchează un punct de cotitură în această privinţă.

În prezent, femeia se bucură de acelaşi regim cu bărbatul, atât în ceea ce priveşte dobândirea, cât şi sub aspectul menţinerii sau al pierderii cetăţeniei române. În principiu, căsătoria este lipsită de relevanţă în privinţa cetăţeniei, art.3 din legea cetăţeniei dispunând în acest sens că „încheierea, declararea nulităţii, anularea sau desfacerea căsătoriei între un cetăţean român şi un străin nu produce efecte asupra cetăţeniei soţilor". Anumite efecte ale căsătoriei sunt totuşi recunoscute şi în dreptul român (art.8, alin.1, pct.a, teza ultimă: solicitantul cetăţeniei române beneficiază de o reducere de stagiu în cazul în care este căsătorit cu un cetăţean român), însă aceste efecte operează nediferenţiat, atât pentru bărbaţi, cât şi în privinţa femeilor.

Ius sanguinis

În majoritatea statelor de pe glob, cetăţenia se dobândeşte în principal prin naştere. Legiuitorul are două posibilităţi de a lega faptul naşterii de efectul dobândirii cetăţeniei. El poate să confere cetăţenia statului tuturor celor născuţi pe teritoriul acestuia (în baza lui *ius soli*) sau poate stabili că sunt cetăţeni toţi cei născuţi din părinţi având cetăţenia statului respectiv, indiferent de locul naşterii (*ius sanguinis*). Dreptul român (ca de altfel cel german, italian, austriac şi al majorităţii statelor europene) a optat pentru cea de-a doua soluţie. În dreptul britanic şi în cel american, relevanţă primordială are faptul naşterii pe teritoriul statului. Nici unul din aceste sisteme nu este aplicat rigid, până la ultimele consecinţe. Astfel, copii născuţi în străinătate din părinţi cetăţeni americani au cetăţenia părinţilor, însă recunoaşterea acestui statut este condiţionată de anumite formalităţi suplimentare, implicând mai ales declararea într-un anumit termen a naşterii la consulatul american în raza teritorială a căruia aceasta s-a produs. Nici în dreptul românesc – ca de altfel în dreptul celorlalte state ce aplică principiul ius sanguinis – naşterea pe teritoriul naţional nu este total lipsită de consecinţe. În baza art.8, alin.1, pct.a, teza I, cel care solicită cetăţenia română este scutit de condiţia stagiului în cazul în care s-a născut pe teritoriul României.

Adoptarea principiului *ius sanguinis* este justificată prin împrejurarea că descendenţa din părinţi cetăţeni români constituie o solidă prezumţie în favoarea educării unei persoane în spiritul valorilor şi al tradiţiilor naţionale. Evident nu este vorba de conferirea unei valori supradimensionate legăturii de sânge sau factorilor biologici (cum s-ar putea crede prin prisma unor concepţii rasiste sau etnocentriste) ci de recunoaşterea faptului că legăturile spirituale faţă de comunitatea culturală şi politică a naţiunii sunt formate în primul rând în mediul familial.

---

[811] Deschisă pentru semnare şi ratificare prin Rezoluţia Adunării Generale a ONU nr.1040 (XII) din 29 ianuarie 1957. România a aderat la Convenţie prin Decretul Consiliului de Stat nr.339/1960, publicat în „Buletinul Oficial al RPR" nr.20/20 septembrie 1960.

Interdicția privării arbitrare de cetățenie

Acest principiu este consacrat în art.4, pct.c) al Convenției europene din 1997 privind cetățenia[812] („nimeni nu poate fi privat arbitrar de cetățenia sa"). „Privarea" de cetățenie vizează pierderea involuntară a acestui statut, în urma unui act unilateral al statului, de retragere a cetățeniei.

Pe plan constituțional, principiul își găsește reflectarea încă din 1991, sub forma interdicției generale și absolute a retragerii cetățeniei acelei persoane care a dobândit-o prin naștere (art.5, alin.2). Interdicția merge dincolo de exigențele reglementării internaționale, împiedicând orice retragere a cetățeniei – fie ea arbitrară sau nu – în cazul unei persoane născute cetățean român. Această dispoziție constituie o inovație a Constituției din 1991 și marchează o ruptură deliberată față de practicile guvernării anterioare de a sancționa prin retragerea cetățeniei pe românii aflați în străinătate ce manifestau o atitudine ostilă regimului comunist. Este de precizat că interdicția privește doar sancțiunea retragerii cetățeniei române; un cetățean român prin naștere poate pierde cetățenia română prin aprobarea renunțării la aceasta (art.26 din Legea cetățeniei). Această reglementare constituțională lipsește practic de conținut dispozițiile art.25 din lege, referitoare la retragerea cetățeniei, întrucât marea majoritate a cetățenilor unei țări au dobândit cetățenia prin naștere. Un efect important al acestei dispoziții îl constituie și faptul că se reduce posibilitatea ivirii unor noi cazuri de apatridie.

Tempus regit actum

Este un principiu de drept a cărui anvergură depășește sfera instituției cetățeniei. În baza sa, cei care au dobândit cetățenia română păstrează acest statut chiar și în cazul în care, în urma unei schimbări a legii, dobândirea cetățeniei este legată de condiții noi, pe care dobânditorul nu le satisfăcea la data dobândirii și nu le satisface nici în prezent. Legea nr.21 / 1991, republicată, stabilește în art.34 că: „Sunt și rămân cetățeni români cei care au dobândit și au păstrat cetățenia română conform legislației anterioare."

Reglementarea în mod exclusiv de către statul român a cetățeniei române

Este o consecință a principiului suveranității. Legea română nu poate dispune în privința statutului de cetățean al unui stat străin al unei persoane, chiar și în cazul în care persoana respectivă este și cetățean român. Legea străină nu poate dispune în privința dobândirii, menținerii sau pierderii calității de cetățean român, chiar dacă în cauză este un cetățean al statului respectiv. Legea română prevede, ce-i drept, în unele cazuri posibilitatea „alegerii" cetățeniei: de exemplu în art.6, alin.2 stabilește că în cazul adopției unui străin sau apatrid, dacă doar unul din adoptatori are cetățenia română, aceștia vor stabili de comun acord cetățenia copilului. În fapt, textul pornește de la presupunerea implicită că legea națională a celuilalt adoptator conține o prevedere similară (dobândirea cetățeniei prin adopție și posibilitatea opțiunii în cazul

[812] Încheiată la Strasbourg, la 6 noiembrie 1997, ratificată de România prin Legea nr.396 / 2002, publicată în M. Of. I, nr.490 / 09. 07. 2002.

adoptatorilor cu cetăţenii diferite). Astfel, dacă adoptatorii vor opta pentru cetăţenia străină, adoptatul va dobândi această cetăţenie, însă în baza dispoziţiilor legii străine şi nu a celor din legea română. Legea română abilitează doar la opţiunea de a primi sau nu cetăţenia română.

Unicitatea

Cetăţenia română este unică. Unicitatea cetăţeniei române priveşte atât faptul că în principiu o persoană trebuie să aparţină unei singure comunităţi politico-juridice – ceea ce este valabil pentru cetăţenia oricărui stat –, cât şi faptul că statul român este unitar, şi în consecinţă, pe teritoriul său nu există entităţi politice (= state federate) care ar putea conferi individului un statut de cetăţenie propriu, pe lângă cel de cetăţean român. În perspectiva integrării României în Uniunea Europeană, cel din urmă aspect al unicităţii cetăţeniei va fi abandonat; cetăţenii statelor membre au şi cetăţenia europeană, reglementată în art.16-21 din Tratatul constitutiv al Comunităţii Europene.

Aparent, principiul unicităţii cetăţeniei este contrazis de realităţi. În practică se pot uşor naşte cazuri de bi- sau multipatridie. Copilul unor cetăţeni români născut în Statele Unite este român dar are şi cetăţenie americană, dacă părinţii săi şi-au stabilit în mod legal (evident, după legile americane) reşedinţa în această ţară. Copilul născut din tată român şi mamă germană va avea ambele cetăţenii. Statele iau însă măsuri legislative pentru a evita sau a limita producerea unor asemenea cazuri. Unele legislaţii (ca cea germană, spaniolă sau moldovenească, dar şi cea română de până în 1989) interzic expres bipatridia (admiţând însă şi excepţii), stipulând obligaţia celui care dobândeşte o a doua cetăţenie să renunţe la una din ele într-un anumit termen, sub sancţiunea retragerii cetăţeniei statului respectiv la expirarea termenului. Alte legislaţii (precum actuala legislaţie română) admit în mod tacit bipatridia, în sensul că nu stipulează vreo obligaţie de a renunţa la cetăţenia străină în cazul dobândirii cetăţeniei statului respectiv şi nici nu sancţionează cu retragerea cetăţeniei pe naţionalul care dobândeşte o cetăţenie străină. Această opţiune a legiuitorului nu trebuie interpretată în sensul admiterii de principiu sau, mai mult, a încurajării bi- şi multipatridiei. Nici un legiuitor din lume nu este dispus să accepte erodarea sau relativizarea fundamentului politic al comunităţii sale naţionale. Singura raţiune a acestei atitudini relativ rezervate sau pasive o constituie consideraţia faţă de cazurile de căsătorii mixte sau de stabilire în străinătate a unor naţionali, respectiv de stabilire în ţară a reşedinţei unor străini. Interesul de a menţine legăturile cu proprii cetăţeni aflaţi în străinătate, eventual căsătoriţi cu străini, precum şi de a integra politic şi social străinii aflaţi în ţară, implică o atitudine prevenitoare şi prudentă faţă de asemenea cazuri. Persoanele aflate în această situaţie nu trebuie forţate la o opţiune pripită, care poate fi deseori nefavorabilă statului de origine. Uneori bipatridia este descurajată indirect: Constituţia română prevedea anterior revizuirii că

funcţiile şi demnităţile publice, civile sau militare, pot fi obţinute doar de persoane având numai cetăţenie română (art.16, alin.3).[813]

§III. Moduri de dobândire a cetăţeniei române

Modurile de dobândire a cetăţeniei pot fi clasificate în:
- moduri de dobândire de drept a cetăţeniei române;
- moduri de dobândire a cetăţeniei române prin efectul unui act juridic al unei autorităţi.[814]

Cetăţenia română se dobândeşte de drept ca urmare a naşterii (1) şi a adopţiei (2). Anumite considerente ţinând de rigoarea logică pledează pentru tratarea distinctă a dobândirii cetăţeniei române prin „efectul adopţiei".

Dobândirea cetăţeniei române de drept

a) dobândirea prin naştere

Legiuitorul român, fidel tradiţiilor sale juridice precum şi soluţiilor promovate de majoritatea legislaţiilor Europei continentale, a statuat în această privinţă o regulă conformă principiului *ius sanguinis*.

Conform art.5 din Legea cetăţeniei, sunt cetăţeni români:
- copii născuţi pe teritoriul României, din părinţi cetăţeni români (alin.1);
- copii născuţi pe teritoriul statului român, chiar dacă numai unul dintre părinţi este cetăţean român (alin.2, pct.a)
- copii născuţi în străinătate, când ambii părinţi sau numai unul dintre aceştia are cetăţenia română (alin.2, pct.b).

La prima vedere, legiuitorul ia în considerare ambii factori care ar putea atrage dobândirea de drept, la naştere, a cetăţeniei române: naşterea din părinţi cetăţeni şi naşterea pe teritoriul ţării. De fapt, relevantă este doar naşterea din părinţi cetăţeni. Dispoziţia articolului menţionat s-ar putea reformula mai simplu: copilul unui cetăţean român are prin naştere cetăţenia română. Legiuitorul a preferat însă să disjungă situaţiile în care se naşte un copil din părinţi cetăţeni români în funcţie de împrejurarea dacă ambii părinţi sau doar unul dintre aceştia are cetăţenie română precum şi de împrejurarea dacă naşterea s-a produs în ţară sau în străinătate. În privinţa efectelor juridice ale locului naşterii (dobândirea de drept a cetăţeniei), nu există nici o diferenţă iar locul naşterii sau faptul că doar unul din părinţi are cetăţenia română este irelevant. Însă proba cetăţeniei se face în mod diferit iar recunoaşterea acestei calităţi poate ridica probleme în practică. Conform art.21, alin 2 din lege, proba acesteia se face cu certificatul de naştere al copilului însoţit de actul de identitate al unuia din părinţi (sau al

---

[813] Condiţia exclusivităţii cetăţeniei române pentru accesul în funcţii publice a fost eliminată în urma revizuirii.

[814] Această clasificare este urmată de următorii autori: **T. Drăganu**, *Dr. const.*, vol. I, pp. 135 şi urm., **G. Vrabie** II, pp.422 şi urm.; **I. Deleanu**, *Instituţii şi proceduri ...*, pp. 122 şi urm.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

părintelui cetăţean român dacă doar unul dintre aceştia avea cetăţenie română în momentul naşterii). Dacă doar tatăl copilului este cetăţean român s-ar putea pune problema stabilirii paternităţii în cazul unui copil născut în afara căsătoriei.[815] Abia după stabilirea paternităţii – faţă de tatăl cetăţean român – va fi recunoscută calitatea de cetăţean român a copilului. Calitatea de cetăţean român îi va reveni însă retroactiv, din momentul naşterii. Dacă naşterea s-a produs în străinătate, certificatul constatator al naşterii va fi eliberat fireşte de autorităţile statului respectiv. Apare problema practică a traducerii, legalizării şi a recunoaşterii efectelor actului de naştere emis de o autoritate străină. Însă odată stabilit faptul filiaţiei dintr-un părinte cetăţean român, consecinţa juridică este clară şi indubitabilă: copilul este de drept cetăţean român, indiferent de locul naşterii şi indiferent de împrejurarea că a dobândit prin naştere încă una sau mai multe cetăţenii.[816]

Stabilirea filiaţiei unei persoane are efecte pe planul cetăţeniei. Persoana respectivă este cetăţean român prin naştere dacă părintele faţă de care a fost stabilită filiaţia avea – la data naşterii copilului – cetăţenie română. Ca atare, şi o asemenea situaţie intră sub incidenţa art.5 din lege, constituind un caz de dobândire a cetăţeniei române prin naştere.[817]

O situaţie aparte o prezintă cazul copilului găsit. Conform art.5, alin.ultim din Legea cetăţeniei, copilul găsit pe teritoriul statului român este considerat cetăţean român, până la proba contrarie, dacă nici unul dintre părinţi nu este cunoscut.[818] Această soluţie elimină orice posibilitate de interpretare în sensul unei concesii făcute principiului *ius soli*.[819] Relevant nu este faptul naşterii pe teritoriul României. De exemplu, în cazul în care s-ar putea proba că naşterea unui copil găsit abandonat într-o

---

[815] Pentru copilul născut de o femeie căsătorită, soluţia este simplă: el beneficiază conform art.51, alin.3 din Codul familiei de prezumţia de paternitate, dobândind astfel de drept cetăţenia română. Prezumţia poate fi răsturnată în condiţiile art.54 din acelaşi Cod, iar cetăţenia română a copilului femeii căsătorite străine sau apatride se pierde retroactiv, sub condiţia rezolutorie a admiterii acţiunii în stabilirea paternităţii faţă de tatăl biologic (art.59 C. fam.), cetăţean român sau a recunoaşterii ulterioare de către acesta a paternităţii (art.57 C. fam.).

[816] De exemplu, copilul născut într-o ţară de *ius soli* (Marea Britanie sau Statele Unite) din părinţi având unul cetăţenie română iar celălalt cetăţenia altei ţări de *ius sanguinis* (Germania sau Italia)

[817] Pentru o calificare diferită a acestei situaţii, ca un caz distinct de dobândire a cetăţeniei române, vezi **T. Drăganu**, *Dr. const.* I, pp. 139 şi urm.

[818] Actuala formulare a art.5, alin.3 din legea cetăţeniei a fost introdusă prin Legea nr.405 / 13. 10. 2003, privind aprobarea cu modificări a Ordonanţei de urgenţă a Guvernului nr.43 / 2003, publicată în Monitorul Oficial, Partea I nr.721 din 15/10/2003.

[819] În formularea anterioară a textului art.5, alin.3 se prevedea: „[c]opilul găsit pe teritoriul statului român este cetăţean român, dacă nici unul din părinţi nu este cunoscut." Doctrina era însă unanimă în a considera că dispoziţia citată instituie o prezumţie conform căreia cel puţin unul dintre părinţi era cetăţean român. Actuala formulare a acestui text consacră într-un mod şi mai energic existenţa prezumţiei respective, fără a schimba esenţial datele problemei.

staţie sau o gară în regiunea de frontieră, aflată pe teritoriul statului român, s-a produs în afara teritoriului naţional, iar mama nu ar putea fi identificată, nou-născutul va beneficia de dispoziţiile art.5, alin.ultim din legea menţionată, dobândind cetăţenia română. Relevant este aşadar faptul găsirii unui copil, din părinţi necunoscuţi, pe teritoriul României. În mod implicit legiuitorul instituie o prezumţie în favoarea sa: aceea că cel puţin unul dintre părinţii săi are cetăţenie română. Dacă se dovedeşte însă contrariul, el va pierde retroactiv cetăţenia română, în condiţiile art.29.[820]

b) dobândirea cetăţeniei prin adopţie

În condiţiile art.6, alin.1, cetăţenia română se dobândeşte de către copilul cetăţean străin sau fără cetăţenie prin adopţie, dacă adoptatorii sunt cetăţeni români. În situaţia în care doar unul dintre adoptatori este cetăţean român, părinţii vor hotărî de comun acord în privinţa cetăţeniei copilului (art.6, alin.2, fraza 1). Condiţia implicită pentru aplicabilitatea acestei dispoziţii este ca şi legea naţională a celuilalt adoptator să prevadă o dispoziţie similară celei din legea română (statuând posibilitatea de a opta între una din cele două cetăţenii).[821] Dacă adoptatorul neromân este apatrid sau dacă legea sa naţională (puţin probabil) nu prevede posibilitatea dobândirii cetăţeniei respective de către adoptat, soluţia firească ar fi dobândirea cetăţeniei române prin adopţie de către adoptat.[822] Dacă adoptatorii nu cad de acord, instanţa judecătorească competentă să încuviinţeze adopţia va decide în privinţa cetăţeniei minorului, ţinând

---

[820] Este însă de precizat că în acest caz copilul găsit pierde cetăţenia română doar în situaţia stabilirii filiaţiei faţă de ambii părinţi, cetăţeni străini (sau a unuia dintre aceştia, cetăţean străin, celălalt rămânând necunoscut). *Per a contrario*, stabilirea filiaţiei faţă de un părinte apatrid nu este urmată de pierderea cetăţeniei române.

[821] De exemplu, această condiţie nu este satisfăcută atunci când legea naţională a adoptatorului cetăţean străin prevede dobândirea de drept a cetăţeniei respective de către cel adoptat. Ar putea rămâne însă un element de opţiune şi în acest caz: adoptatorii vor decide de comun acord dacă adoptatul va dobândi sau nu cetăţenia română, pe lângă cea – dobândită de drept – a celuilalt adoptator.

[822] Aceasta nu implică pierderea cetăţenie minorului adoptat, fapt care face irelevantă obiecţia că în cazul în care adoptatorii domiciliază în ţara a cărui cetăţenie o are adoptatul, ar fi în interesul său ca el să păstreze cetăţenia acelei ţări şi să nu dobândească o cetăţenie străină. O cetăţenie străină poate fi un uneori impediment în viaţa socială sau politică (dar alteori un avantaj). În orice caz, chiar şi legislaţiile care nu permit bipatridia prevăd posibilitatea de opţiune la atingerea majoratului, fără a statua pentru un minor vreun dezavantaj care să decurgă din împrejurarea că are şi o altă cetăţenie. Faptul că un minor ar dobândi o cetăţenie în plus – în speţă ce aromână a unuia dintre adoptatorii săi – este în consecinţă de natură a-l avantaja în principiu şi nicidecum de a-i crea impedimente. Dacă asemenea impedimente există, el are posibilitatea de a renunţa la una din cetăţenii la atingerea majoratului. Ar fi deci rezonabilă o aplicare cât mai largă a dispoziţiilor art.6, în sensul dobândirii cetăţeniei române şi în cazul în care adoptatorul neromân este apatrid, interpretând restrictiv dispoziţiile alin.2 din articolul citat, în sensul că dreptul de opţiune al adoptatorilor (în privinţa faptului dacă adoptatul dobândeşte sau nu cetăţenia română) operează doar în cazul în care există o opţiune reală între două cetăţenii.

seama de interesele acestuia (art.6, alin.2, fraza a 2-a). În cazul minorului care a împlinit vârsta de 14 ani, este necesar consimţământul acestuia (art.6, alin 2, fraza ultimă). Este de precizat că legea reclamă consimţământul minorului doar în cazul adoptatorilor de cetăţenii diferite. Minorul care a împlinit vârsta de 14 ani şi este adoptat de adoptatori români sau de un singur adoptator, cetăţean român, dobândeşte de drept cetăţenia română, indiferent de consimţământul său. Dacă legiuitorul ar fi dorit să condiţioneze în toate împrejurările dobândirea cetăţeniei române de către adoptatul care a împlinit 14 ani, dispoziţia privitoare la consimţământul acestuia ar fi fost plasată într-un alineat distinct şi nu ca frază finală în cadrul alineatului 2. În consecinţă, dispoziţia respectivă operează doar în ipoteza prevăzută de acel alineat: doi adoptatori, dintre care doar unul are cetăţenia română.

Rigoarea logică reclamă tratarea distinctă a cazului în care un minor dobândeşte cetăţenia română prin adopţie şi o păstrează după încetarea acesteia.[823] Sub aspectul coerenţei logice există anumite dificultăţi în a admite dobândirea cetăţeniei în baza unui act nul sau anulat. Vorbind de dobândirea cetăţeniei „prin efectul adopţiei" aceste dificultăţi sunt în bună măsură înlăturate: chiar şi actelor nule li se pot recunoaşte anumite efecte. Art.7 din lege prevede cazul anulării, declarării nulităţii sau al desfacerii adopţiei, aspecte ce vor fi tratate mai jos, în cadrul modalităţilor de pierdere a cetăţeniei române. Important este deocamdată faptul că în toate cele trei ipoteze, adoptatul pierde cetăţenia română. Pierderea cetăţeniei este însă dublu condiţionată: în primul rând adoptatul trebuie să nu fi împlinit vârsta de 18 ani, iar în al doilea rând este necesar să domicilieze în străinătate sau să părăsească ţara pentru a domicilia în străinătate. Rezultă *per a contrario*, că în cazul anulării, declarării nulităţii sau al desfacerii adopţiei, adoptatul nu pierde cetăţenia română dobândită prin adopţie, dacă a împlinit 18 ani la data încetării adopţiei şi nici dacă, domiciliind în ţară, până la împlinirea acelei vârste nu părăseşte ţara pentru a domicilia în străinătate. Soluţia menţinerii de către legiuitorul român a cetăţeniei adoptatului chiar şi după încetarea adopţiei se justifică prin împrejurarea că prin durata lungă a raporturilor de familie (fie ele şi desfiinţate ulterior) şi / sau prin faptul domicilierii îndelungate în România, s-au creat anumite legături între adoptat şi poporul român pe care n-ar fi oportun să le tăiem brusc prin privarea de cetăţenia română. Dacă adoptatul va considera ulterior aceste legături irelevante, va avea posibilitatea ca la atingerea majoratului să le declare ca atare, renunţând la cetăţenia română.

---

[823] Vezi în acest sens **G. Vrabie** II, pp. 426-427, unde se menţionează în această ipoteză, dobândirea cetăţeniei române „prin efectul adopţiei".

c) dobândirea cetățeniei române prin efectul dobândirii cetățeniei de către părinți[824]

Cazul respectiv privește copiilor minori ai căror părinți au dobândit cetățenia română la cerere în condițiile art.8 din Legea cetățeniei. Pentru părinți, cetățenia este dobândită „ca efect al unui act juridic individual emis de organul de stat competent"[825]. Copii minori ai acestora beneficiază însă de dispozițiile art.9 din aceeași lege: ei dobândesc cetățenia română de drept, fără a fi nevoie de o manifestare de voință în acest sens. Mai mult, copii minori primesc cetățenia română o dată cu părinții lor, indiferent de împrejurarea că au fost sau nu menționați în cererea de încetățenire. Copilul minor al unui străin ce dobândește la cerere – în condițiile art.8 – cetățenia română, născut anterior acordării cetățeniei[826] dobândește cetățenia română de drept, de la data dobândirii cetățeniei de către părintele său (art.9, alin.3), chiar dacă filiația a fost stabilită ulterior dobândirii cetățeniei române de către acesta din urmă.

În cazul în care numai unul din părinți dobândește cetățenia română, părinții vor hotărî de comun acord asupra cetățeniei copilului, iar dacă nu cad de acord, decizia revine instanței de la domiciliul minorului, care va ține cont de interesele acestuia (art.9, alin.2). Minorului care a împlinit vârsta de 14 ani i se cere consimțământul (fraza ultimă a alineatului menționat).

Dobândirea cetățeniei române prin efectul unui act juridic al unei autorități

Cetățenia română mai poate fi dobândită ca urmare a manifestării exprese de voință a unei autorități. Este cazul acordării cetățeniei la cerere, căruia i se subsumează și cazul redobândirii cetățeniei.

d) dobândirea cetățeniei române la cerere

Conform dispozițiilor art.8 din lege, cetățenia română poate fi acordată la cerere străinului sau apatridului în următoarele condiții:

1) s-a născut și domiciliază, la data cererii, pe teritoriul României sau, deși nu s-a născut pe acest teritoriu, domiciliază în condițiile legii pe teritoriul statului român de cel puțin 8 ani sau, în cazul în care este căsătorit și convietuiește cu un cetățean român, de cel puțin 5 ani de la data căsătoriei (art.8, alin.1, lit. a)).[827] Solicitantul căsătorit cu un cetățean român beneficiază prin urmare de o reducere cu trei ani a stagiului. Existența căsătoriei cu un cetățean român și raporturile de familie astfel stabilite atestă un grad ridicat de integrare socială a unui străin domiciliat în România.

---

[824] Este tratată ca un caz distinct în **T. Drăganu**, *Dr. const.* I, p. 140, ca „dobâdire a cetățeniei prin efectul schimbării cetățeniei părinților".

[825] *Ibid*, loc. cit.

[826] Dacă ar fi fost născut ulterior, avea cetățenia română prin naștere, în baza art.5 din Legea cetățeniei.

[827] Este de menționat că anterior modificării legii cetățeniei (deci până în 1999), stagiul era de 5 ani și respectiv de 3 ani.

În ultimii ani, legiuitorul român a manifestat o atitudine tot mai restrictivă în privinţa stagiului de domiciliu în cazul acordării la cerere a cetăţeniei. Dacă iniţial, la intrarea în vigoare a Legii 21 / 1991 stagiul era de 5 ani sau de 3 ani în cazul solicitantului căsătorit cu un cetăţean român, în urma modificării survenite prin Legea nr.192 / 1999 stagiul este prelungit la 7 şi respectiv 5 ani iar prin Ordonanţa de urgenţă nr.43 / 2003, la 8 ani. În plus, această ordonanţă de urgenţă stipulează că în cazul persoanei căsătorite cu un cetăţean român, reducerea de stagiu operează doar dacă durata căsătoriei este de cel puţin cinci ani; în versiunile anterioare ale legii reducerea opera indiferent de data căsătoriei.

În cazul în care solicitantul este o personalitate recunoscută pe plan internaţional, termenele respective pot fi reduse până la jumătate ori a investit în România sume care depăşesc 500.000 de Euro (art.8, alin.2).

Conform alineatului 3 al articolului 8 – inserat prin Ordonanţa de urgenţă nr.43 / 2003 dacă solicitantul se află în afara teritoriului statului român o perioadă mai mare de 6 luni în cursul unui an, anul respectiv nu se ia în calcul la calcularea stagiului. Este irelevant dacă absenţa de pe teritoriul României s-a datorat intenţiei (nematerializate) de stabilire a domiciliului în străinătate sau rezolvării unor probleme de afaceri ori de ordin medical. Simpla absenţă a solicitantului de la reşedinţa sa din ţară determină neluarea în calcul a anului calendaristic respectiv.

2) dovedeşte, prin comportament, acţiuni şi atitudine, loialitate faţă de statul român, nu întreprinde sau sprijină acţiuni împotriva ordinii de drept sau a securităţii naţionale şi declară că nici în trecut nu a întreprins asemenea acţiuni (art.8, alin.1, lit. b))[828].

3) a împlinit vârsta de 18 ani (art.8, alin.1, lit. c)).

4) are asigurate în România mijloace legale pentru o existenţă decentă, în condiţiile stabilite de legislaţia privind regimul străinilor (art.8, alin.1, lit. d)).

5) este cunoscut cu o bună comportare şi nu a fost condamnat în ţară sau în străinătate pentru o infracţiune care îl face nedemn de a fi cetăţean român (art.8, alin.1, lit. e)).

6) cunoaşte limba română şi posedă noţiuni elementare de cultură şi civilizaţie română, în măsură suficientă pentru a se integra în viaţa socială(art.8, alin.1, lit. f)).

7) cunoaşte prevederile Constituţiei României şi imnul naţional ((art.8, alin.1, lit. g)).

Este de remarcat că întrunirea cumulativă a celor şapte condiţii prevăzute în art.8 nu conferă automat unui străin sau apatrid un drept pozitiv, realizabil eventual în justiţie, la dobândirea cetăţeniei române. Autorităţii competente (în speţă, Guvernului) îi revine o putere discreţionară în a acorda sau refuza unui solicitant cetăţenia română. Prezenţa îndelungată a unui străin pe teritoriul naţional nu atrage automat obligaţia din

---

[828] Formulare stabilită prin Legea nr.405 / 13. 10. 2003 privind aprobarea cu modificări a Ordonanţei de urgenţă a Guvernului nr.43 / 2003, publicată in Monitorul Oficial, Partea I nr.721 din 15/10/2003.

partea statului de a-i acorda cetățenia, nici chiar în cazul în care acesta face dovada unei bune integrări sociale, economice şi culturale. Integrarea politică prin încetățenire a străinilor de pe teritoriul național este o maximă a înțelepciunii politice, însă nu un principiu al dreptului. Decizia de a include anumite persoane sau grupuri de persoane în comunitatea națională constituie o prerogativă suverană şi nu poate opera automat. Totuşi refuzul încetățenirii nu poate fi motivat prin considerente precum rasa sau religia. Gradul de instruire, profesia sau competența într-un anumit domeniu pot constitui elemente favorizante în cazul acordării cetățeniei. Pe de altă parte, cetățenia nu poate fi acordată în cazul neîndeplinirii fie şi a unei singure condiții din cele stipulate în art.8.

Procedura acordării cetățeniei române este reglementată în Capitolul 3 (art.11-20) din lege. Îndeplinirea condițiilor prevăzute de art.8 este constatată de o comisie specială (Comisia pentru constatarea condițiilor de acordare a cetățeniei române), care funcționează pe lângă Ministerul Justiției (art.13, alin.1). Comisia este compusă din 5 magistrați de la Tribunalul Bucureşti (art.14). După publicarea în extras pe cheltuiala petiționarului, a cererii în Monitorul Oficial al României, partea a III-a, comisia poate dispune completarea actelor precum şi orice explicații din partea petiționarului, solicitarea de relații de la orice autorități şi citarea oricărei persoane care ar putea da informații folositoare (art.15). După examinarea cererii, comisia va întocmi un raport pe care-l va înainta, împreună cu cererea, ministrului justiției (art.17). Pe baza raportului – care în mod obligatoriu va stabili faptul dacă sunt sau nu îndeplinite condițiile legale de acordare a cetățeniei – ministrul justiției va prezenta Guvernului proiectul de hotărâre pentru acordarea cetățeniei. Dacă nu sunt întrunite condițiile cerute de lege, Guvernul va comunica acest lucru petiționarului (art.18, alin 2), care poate ataca acest act în contencios administrativ. Instanța de contencios administrativ se va pronunța în privința îndeplinirii condițiilor de acordare a cetățeniei, nu însă în privința refuzului Guvernului de a acorda cetățenia unei persoane care a îndeplinit aceste condiții. După cum am mai menționat, decizia de acordare a cetățeniei este o decizie politică, implicând luarea în considerație a unor circumstanțe complexe şi variabile – printre altele situația demografică, angajamentele internaționale, atitudinea de moment a statului față de imigranți ori capacitatea societății române de a integra ori asimila imigranți, voința politică de a crea, sau nu, un precedent pentru conaționalii solicitantului – aspecte în privința cărora instanțele sunt mai puțin calificate să se pronunțe.

Persoana căreia i se acordă cetățenia română trebuie să depună în termen de şase luni în fața ministrului justiției sau a secretarului de stat delegat anume în acest scop, jurământul prevăzut de art.19 („Jur să fiu devotat patriei şi poporului român, să apăr drepturile şi interesele naționale, să respect Constituția şi legile României."). În cazul (re)dobândirii cetățeniei române în condițiile menținerii domiciliului în străinătate, jurământul se va depune în fața şefului misiunii diplomatice sau al oficiului consular în raza căruia îşi are domiciliul solicitantul. Data depunerii jurământului este data dobândirii cetățeniei române (art.20, alin.1). Demnitarul ori funcționarul în fața căruia

solicitantul a depus jurământul de credinţă va elibera un certificat constatator (art.20, alin 2), care va putea servi drept dovadă a cetăţeniei române (art.21, alin.1).

Dobândirea la cerere a cetăţeniei române nu are nici un efect asupra soţului dobânditorului dar are ca efect, în condiţiile prevăzute de art.9, alin.1, dobândirea de drept a copiilor dobânditorului, dacă aceştia nu au împlinit 18 ani.

e) redobândirea cetăţeniei române

În condiţiile art.10 din lege, cetăţenia română se poate acorda persoanei care a avut această cetăţenie şi care cere redobândirea ei. Condiţiile sunt mai puţine: textul menţionat prevede doar îndeplinirea în mod corespunzător a condiţiilor prevăzute de art.8, lit. b) (loialitate), c) (vârsta de 18 ani) d) (mijloace legale de existenţă)[829] şi e) (buna comportare şi inexistenţa condamnărilor atrăgând nedemnitatea). Nu este necesară cunoaşterea limbii române (pe care totuşi, în majoritatea cazurilor, un fost cetăţean român o va cunoaşte). De posibilitatea de a redobândi în condiţii mai lejere cetăţenia beneficiază şi foştii cetăţeni români care au pierdut cetăţenia română înainte de data de 22 decembrie 1989 precum şi cei cărora li s-a ridicat cetăţenia română fără voia lor sau din motive neimputabile acestora, precum şi descendenţii lor până la gradul II, inclusiv. Ei vor trebui să îndeplinească în mod corespunzător condiţiile prevăzute de art.8, lit. b) (loialitate), c) (vârsta de 18 ani), e) (bună comportare) şi f (cunoaşterea limbii).[830] Persoanele din această categorie care îşi au deja domiciliul sau reşedinţa în ţară pot depune cererea de redobândire a cetăţeniei la împlinirea unui termen de 4 ani de la stabilirea domiciliului sau respectiv de la dobândirea dreptului de şedere în România.[831]

Redobândirea cetăţeniei române nu are efecte asupra cetăţeniei soţului (art.10, alin.4) dar poate avea în privinţa copiilor minori. Părinţii care se repatriază hotărăsc de comun acord asupra cetăţeniei copiilor, iar dacă nu cad de acord, va decide instanţa judecătorească de la domiciliul minorului, ţinând cont de interesele acestuia. Consimţământul său este necesar în cazul în care a împlinit vârsta de 14 ani (art.10, alin.3).

f) dobândirea cetăţeniei române prin repatriere

În versiunea sa anterioară modificării şi renumerotării din 1999[832], Legea nr.21 / 1991 prevedea în art.4 repatrierea (reglementată în detaliu în art.8, abrogat ulterior), ca modalitate distinctă de dobândire a cetăţeniei române. Sub aspect terminologic este de menţionat că repatrierea este o modalitate de redobândire a cetăţeniei; sub acest aspect legiuitorul din 1991 s-a dovedit într-o oarecare măsură neglijent în formulare. Textul

---

[829] Inexistentă anterior în cazul redobândirii cetăţeniei române, condiţia mijloacelor legale de existenţă a fost inserată prin dispoziţiile Ordonanţei de Urgenţă a Guvernului nr.43 din 29/05/2003, publicată in M.Of., Partea I nr.399 din 09/06/2003.

[830] Art.10[1] din Legea cetăţeniei (inserat prin OUG nr.43 / 2003).

[831] Art.10[2] din Legea cetăţeniei (inserat de asemenea prin OUG nr.43 / 2003)

[832] Prin Legea 192 / 10. 12. 1999, publicată în M. Of. Nr.611 / 14. 12. 1999.

alin.1 al fostului art.8 dispunea: „Persoana care a pierdut cetățenia română o poate redobândi prin efectul repatrierii, dacă își exprimă dorința în acest sens." Observăm că cetățenia era redobândită „prin efectul repatrierii" iar exprimarea „dorinței" reprezenta doar o condiție a redobândirii; data redobândirii era data repatrierii, indiferent dacă „dorința în acest sens" (al redobândirii cetățeniei) era exprimată anterior repatrierii, în momentul acesteia sau imediat după. Aparent, formularea textului ar părea să justifice ideea redobândirii de drept a cetățeniei române în cazul repatriaților. Totuși, în practică ei trebuiau să formuleze o cerere, să facă dovada faptului material al repatrierii precum și a împrejurării că au mai avut cetățenia română, iar apoi, prin hotărâre a Guvernului se aproba acordarea cetățeniei române prin repatriere.[833] În prezent, cazurile de repatriere sunt subsumate ipotezei din art.10 (persoană care a mai avut cetățenia română și care cere redobândirea acesteia). De data aceasta nu mai este sufucient simplul fapt material al repatrierii, însoțit de o manifestare de voință în sensul redobândirii cetățeniei, ci trebuie îndeplinite și condițiile prevăzute în art.8 (din noua versiune a legii), pct.b), c) și e).

§IV. Pierderea cetățeniei române

Conform dispozițiilor art.23 din lege, cetățenia română se pierde prin:
- retragere;
- aprobarea renunțării;
- alte cazuri prevăzute de lege (adopția de către străini urmată de dobândirea la cerere a cetățeniei străine, încetarea adopției în cazul minorului care a dobândit cetățenia prin adopție, sau stabilirea filiației – față de părinți străini – a copilului găsit)

a) Pierderea cetățeniei române prin retragere

Retragerea cetățeniei române are caracter de sancțiune. Art.24 din legea cetățeniei prevede patru situații în care cetățenia unei persoane poate fi retrasă.

În primul rând, cetățenia poate fi retrasă persoanei care aflată în străinătate, săvârșește fapte deosebit de grave prin care vatămă interesele statului român sau lezează prestigiul României. Este de remarcat faptul că sancțiunea retragerii cetățeniei nu intervine în acest caz decât dacă persoana sancționată se află în străinătate. Dacă autorul unor asemenea fapte, oricât ar fi ele de grave, se află pe teritoriul țării, el va fi supus rigorilor legii penale, dar nu va pierde cetățenia română.[834] Practic, retragerea cetățeniei

---

[833] **T. Drăganu**, *Dr. const.* I, p. 143.

[834] În practica statelor totalitare se putea retrage cetățenia și celor domiciliați în țară. Un exemplu notoriu: scriitorului rus Alexandr Soljenițân i-a fost retrasă în 1974 cetățenia sovietică prin hotărâre a Prezidiului Sovietului Suprem al URSS, decizie care i-a fost comunicată la scurt timp după reținerea sa în vederea expulzării, care de altfel a urmat numaidecât. Considerentele politice care au determinat această decizie sunt foarte transparente: regimul comunist nu putea tolera activitatea marelui scriitor pe teritoriul URSS dar nu-și putea asuma nici costurile imense pe

operează ca un substitut al sancţiunii penale; dacă nu există posibilitatea judecării sau condamnării în ţară a autoruuluil unor fapte deosebit de grave contra statului, el este sancţionat măcar simbolic prin excluderea din comunitatea politică, prin privarea de cetăţenie şi implicit de dreptul la protecţie diplomatică, riscând să ajungă apatrid (fapt care evident are şi o relevanţă practică). Totuşi, chiar şi după retragerea cetăţeniei române, statul poate solicita extrădarea fostului său cetăţean autorităţilor din statul în care acesta domiciliază. Nu există o regulă în dreptul internaţional care să interzică extrădarea unei persoane (care nu are cetăţenie statului de reşedinţă) către un stat terţ sau chiar către statul a cărui cetăţenie a avut-o.

În al doilea rând, cetăţenia română poate fi retrasă celui care aflat în străinătate, se înrolează în forţele armate ale unui stat cu care România se află în stare de război sau cu care a rupt relaţiile diplomatice (art.24, pct.b)). Şi în acest caz, este necesar ca persoana sancţionată să se afle în străinătate. De altfel, este greu de conceput ca un român, rămânând în ţară, să se înroleze în forţele armate ale unui stat străin. Dacă la scurtă vreme după înrolare, cetăţeanul român se întoarce în ţară, cetăţenia română ar putea fi totuşi retrasă (textul prevede în acest sens: „Cetăţenia română se poate retrage persoanei care: ....b) aflată în străinătate, se înrolează ...”). Aşadar cel sancţionat trebuie să se afle în străinătate în momentul înrolării, nu în momentul aplicării sancţiunii. Relevant este faptul înrolării şi nu durata serviciului militar şi nici faptul dacă a luat sau nu parte la operaţiuni militare. De asemenea nici împrejurarea că un cetăţean român s-a înrolat în forţele armate ale unui stat din categoria menţionată în baza obligaţiilor ce-i revin dintr-o a doua cetăţenie nu împiedică retragerea cetăţeniei române.

Cetăţenia română se mai poate retrage celui care a dobândit-o prin mijloace frauduloase. De exemplu: în cazul în care solicitantul nu îndeplinea la data depunerii cererii condiţiile pentru acordarea cetăţeniei, dar a pretins în mod fraudulos îndeplinirea acestor condiţii, iar falsitatea acestor susţineri este constatată ulterior.

În sfârşit, cetăţenia română se mai poate retrage care „este cunoscută ca având legături cu grupări teroriste sau le-a sprijinit, sub orice formă, ori a săvârşit alte fapte care pun în pericol siguranţa naţională” (art.24, pct.d))[835] . Retragerea nu este condiţionată de împrejurarea ca persoana care intră sub incidenţa acestui motiv de retragere să se afle în străinătate.

Pe de altă parte, conform dispoziţiilor art.5, alin.2 din Constituţie, reiterate în art, 24, alin 2 din lege, cetăţenia română nu poate fi retrasă celui care a dobândit-o prin naştere. Dat fiind faptul că numărul celor ce au dobândit cetăţenia română la cerere sau prin adopţie este insignifiant faţă de cel al restului cetăţenilor români, dobânditori prin naştere a cetăţeniei, rezultă că odată cu intrarea în vigoare a Constituţiei (8. 12. 1991),

---

planul prestigiului şi al credibilităţii în cazul arestării şi condamnării unui mare şi cunoscut scriitor, laureat al premiului Nobel.

[835] Dispoziţia a fost inserată prin Legea nr.405 / 13. 10. 2003 privind aprobarea cu modificări a Ordonanţei de urgenţă a Guvernului nr.43 / 2003, publicată in Monitorul Oficial, Partea I nr.721 din 15/10/2003.

primele două puncte ale alin 1 din art.25 şi-au pierdut relevanţa practică aproape în întregime, iar dispoziţiile punctului d) – inserat recent, prin Legea nr.405 / 2003 – au o valoare mai degrabă simbolică.

b) Pierderea cetăţeniei române prin aprobarea renunţării

Renunţarea la cetăţenia română se poate aproba pentru motive temeinice, unei persoane care a împlinit vârsta de 18 ani (art.25, alin.1). Suplimentar mai trebuie îndeplinite trei condiţii:

- renunţătorul să nu fie învinuit sau inculpat într-o cauză penală şi să nu aibă de executat o pedeapsă penală;
- renunţătorul să nu aibă debite către de stat, persoane fizice sau juridice din ţară, sau, având asemenea debite, să le achite sau să ofere garanţii corespunzătoare pentru achitarea lor;
- renunţătorul să fi dobândit o altă cetăţenie sau să fi solicitat una, având asigurarea dobândirii ei.

Ultima condiţie a fost inserată în 1999, prin legea nr.192 din acelaşi an. Versiunea anterioară a acestui articol era defectuoasă întrucât permitea aprobarea renunţării la cetăţenie în cazul unor persoane aflate în străinătate care nu aveau o altă cetăţenie, şi care dobândeau astfel statutul de apatrizi. O asemenea situaţie crea probleme statului de reşedinţă în cazul în care autorităţile din acel stat se confruntau cu prezenţa ilegală pe teritoriul statului respectiv a unor asemenea persoane, foşti cetăţeni români. În mod normal, prezenţei ilegale pe teritoriul unui stat a unei persoane neavând cetăţenia acelui stat i se pune capăt prin expulzarea contravenientului. În cazul unui apatrid, expulzarea este în principiu exclusă, fiind totuşi posibilă atunci când un alt stat, de regulă, cel a cărui cetăţenie o avea anterior apatridul, acceptă să-l primească pe teritoriul său.[836] Prin renunţarea rapidă la cetăţenie un număr destul de mare de români au dobândit statutul de apatrizi, devenind practic neexpulzabili din statele în care intraseră ca turişti şi în care îşi stabiliseră reşedinţa contrar reglementărilor locale privitoare la regimul străinilor. Această împrejurare punea România într-o situaţie delicată în raporturile cu unele state ale Uniunii Europene. În plus, reglementarea anterioară modificării din 1999 diferea de practica legislativă pe plan european precum şi contravenea principiilor consacrate în Convenţia europeană asupra cetăţeniei din 6 noiembrie 1997[837]. Art.4, pct.b din Convenţie consacră ca principiu evitarea cazurilor de

[836] Începând cu anul 2001, Guvernul român a procedat în acest fel în privinţa apatrizilor, foşti cetăţeni români, rezidenţi în unele ţări ale Uniunii Europene. Rezolvarea acestei probleme – reprimirea apatrizilor foşti cetăţeni români – a constituit ultima şi cea mai importantă condiţie pentru ca românii să poată beneficia de scutire de regimul vizelor pentru călătoriile turistice în statele Spaţiului Schengen.

[837] Ratificată de România prin Legea nr.396 din 14. 06. 2002, publicată în M. Of. I, nr.490 / 09. 07. 2002.

patridie, iar art.8, alin.2 statuează obligaţia statelor de a permite renunţarea la cetăţenie, u condiţia ca renunţătorii să nu devină apatrizi.

Pierderea cetăţeniei române prin renunţare nu produce nici un efect asupra oţului renunţătorului şi – în principiu – nici asupra copiilor minori ai acestuia (art.27, lin.1). Minorul pierde însă cetăţenia română odată cu părinţii săi în cazul în care ambii bţin aprobarea renunţării la cetăţenie, dacă se află cu ei în străinătate sau dacă părăseşte ara odată cu părinţii săi. Dacă părinţii pierd cetăţenia la date diferite, minorul o va ierde pe ultima din aceste date, iar dacă acesta din urmă părăseşte ţara pentru a lomicilia în străinătate după ce ambii părinţi au pierdut cetăţenia română, el va pierde ceastă cetăţenie la data plecării din ţară (art.27, alin.2). În cazul în care minorul este ncredinţat prin hotărâre judecătorească părintelui domiciliat în străinătate şi care a enunţat la cetăţenia română, pierderea cetăţeniei se produce la aceeaşi dată cu părintele ăruia i-a fost încredinţat şi la care locuieşte, cu condiţia obţinerii acordului celuilalt ărinte cetăţean român (art.27, alin.4). Din dispoziţiile menţionate mai sus, rezultă *per a ontrario*, că un minor având părinţi dintre care doar unul a pierdut cetăţenia română rin renunţare va păstra cetăţenia română, indiferent de dorinţa părinţilor săi, cu xcepţia cazului în care aceştia trăiesc despărţiţi iar minorul este încredinţat prin iotărâre judecătorească părintelui aflat în străinătate şi care a renunţat la cetăţenia omână. Se poate observa preocuparea legiuitorului de a-l proteja pe minor menţinându-i cestuia în cât mai multe cazuri şi pentru cât mai mult timp cetăţenia română. Minorului are a împlinit vârsta de 14 ani i se cere consimţământul (art.27, alin.ultim).

c) Pierderea cetăţeniei române în urma desfiinţării adopţiei

Conform dispoziţiilor art.7 din legea cetăţeniei, minorul care a dobândit etăţenia română prin adopţie pierde această cetăţenie în cazul încetării adopţiei. În azul în care cauza care duce la încetarea adopţiei este nulitatea (absolută sau relativă), etăţenia este pierdută retroactiv (art.7, alin.1: „copilul ... este considerat că nu a fost iciodată cetăţean român").

Textul menţionat mai sus prevede două ipoteze: declararea nulităţii adopţiei şi nularea adopţiei. Nulitatea este o sancţiune civilă, consecinţă a încălcării unor dispoziţii mperative ale legii şi constă în lipsirea de efecte a actului lovit de nulitate. În textul citat unt avute în vedere atât nulitatea absolută cât şi nulitatea relativă a adopţiei. Prima se roduce în baza unor cauze de interes general şi poate fi invocată de către oricine (de xemplu inexistenţa diferenţei de vârstă de minimum 18 ani între adoptat şi adoptator) şi u poate fi acoperită. Cea de a doua este consecinţa unor încălcări afectând doar nteresele părţilor, care au posibilitatea de a decide să o invoce sau nu. Ea poate fi coperită (de exemplu adoptatorii se află în eroare asupra identităţii adoptatului, însă se taşează de cel adoptat din eroare şi decid să menţină adopţia). În ambele cazuri este orba de cauze care fac imposibilă de la bun început încheierea adopţiei, şi care existau a data încheierii acesteia. Dacă se ajunge la declararea nulităţi sau respectiv la anularea adopţiei, dispar retroactiv toate efectele adopţiei, inclusiv calitatea de cetăţean român a adoptatului.

Dacă adopția încetează prin desfacere, pierderea cetățeniei se produce pe da desfacerii adopției (art.7, alin.2). În caz de desfacere a adopției, avem de-a face cu adopție perfect valabilă, afectată însă de împrejurări ulterioare care fac imposibil menținerea ei în continuare (de exemplu: rele tratamente aplicate de adoptato adoptatului).

Împrejurarea că un minor adoptat a avut pentru o perioadă de timp cetățeni română, pierzând-o ulterior, nu este lipsită de relevanță practică. Spre deosebire d minorul care este considerat a nu fi avut niciodată cetățenie română, el poate redobânc această cetățenie în baza art.9 din legea cetățeniei, pe când acesta din urmă nu o va ma putea dobândi decât îndeplinind condițiile prevăzute în art.8 din aceeași lege. Minoru care a avut cetățenia română are capacitatea de a dobândi terenuri pe teritoriul Românie în baza unui testament, într-o succesiune deschisă în momentul când el mai avea înc cetățenia română.

În ambele situații (nulitatea adopției și desfacerea acesteia), pierderea cetățenie române este condiționată:

- în primul rând de faptul ca adoptatul să nu fi împlinit 18 ani la data desființări adopției;

- de faptul domicilierii în străinătate sau al părăsirii țării în vederea stabiliri domiciliului în străinătate.

După cum am menționat mai sus, minorul străin sau apatrid adoptat de român nu pierde cetățenia română dacă până la încetarea adopției a împlinit deja vârsta de 18 ani sau dacă domiciliază în țară și nu părăsește țara anterior împlinirii acestei vârste pentru a domicilia în străinătate.

d) Pierderea cetățeniei române prin adopție de către un cetățean străin

Minorul cetățean român își pierde cetățenia dacă este adoptat de către un cetățean străin și dobândește – la cererea adoptatorului sau a adoptatorilor – cetățenia străină în condițiile legii străine, iar dacă a împlinit vârsta de 14 ani, i se cere consimțământul (art.28, alin.1). Consimțământul copilului vizează doar pierderea cetățeniei române, nu și dobândirea celei străine, întrucât legea română nu poate dispune în privința condițiilor dobândirii unei cetățenii străine. Observăm că pierderea cetățeniei române este mult mai restrictiv reglementată decât cazul simetric opus, al dobândirii cetățeniei române în urma adopției. Dacă simplul fapt al adopției conferă automat cetățenie română adoptatului străin sau apatrid, adopția de către străini a unui minor român (care în practică, în baza legii străine, va atrage aproape întotdeauna dobândirea de către acesta a cetățeniei adoptatorului sau a adoptatorilor) nu are drept consecință automată pierderea cetățeniei române. Este necesar ca adoptatorul (sau adoptatorii) să solicite dobândirea cetățeniei lor de către cel adoptat, în condițiile legii străine, și ca solicitarea lor să fie satisfăcută. În cazul în care minorul român adoptat de străini dobândește de drept – fără nici o formalitate – cetățenia adoptatorului (adoptatorilor), el nu va pierde cetățenia română. Explicația acestei distincții rezidă în preocuparea legiuitorului român de a evita orice situație în care ar exista o șansă cât de mică ca un

minor având cetăţenia română să devină apatrid. Dacă legea străină prevede dobândirea de drept a cetăţeniei unui minor adoptat nu va exista certitudine – din punct de vedere al autorităţilor române – în privinţa dobândirii de către acesta a cetăţeniei adoptatorilor decât în momentul în care el va atinge vârsta la care are dreptul la eliberarea unui act de identitate sau a unui paşaport, documente care îi atestă calitatea de cetăţean al statului respectiv. Oricât de clare şi de univoce ar fi dispoziţiile incidente ale legii străine, autorităţile române nu au în principiu competenţa de a le interpreta sau aplica[838] şi – prin urmare – nu pot să se pronunţe asupra dobândirii calităţii de cetăţean străin a minorului adoptat. Teoretic nu poate fi exclus cu desăvârşire cazul ca legea străină să prevadă (eventual într-un alt act normativ) anumite excepţii sau derogări de la regula dobândirii automate a cetăţeniei prin adopţie, astfel încât autorităţile române nu pot avea garanţia că minorul adoptat a dobândit în mod efectiv cetăţenia adoptatorului decât atunci când autorităţile străine emit – în aplicarea dispoziţiilor legii străine – un act din care să reiasă în mod cert calitatea de cetăţean străin de către acesta. Însă dacă adoptatul dobândeşte cetăţenia străină la cerere, decizia autorităţilor străine de a aproba cererea, acordând cetăţenia străină minorului român adoptat, înlătură orice dubiu cu privire la statutul acestuia, astfel încât pierderea de către el a cetăţeniei române nu îl mai expune riscului de a deveni apatrid.

În cazul declarării nulităţii sau al anulării adopţiei, copilul care nu a împlinit vârsta de 18 ani este considerat că nu a pierdut niciodată cetăţenia română (art.28, alin.2). Observăm că textul legii nu dispune în privinţa cazului desfacerii adopţiei. Minorul adoptat care a pierdut cetăţenia română poate deveni apatrid, dacă legea naţională a adoptatorului (adoptatorilor) conţine o dispoziţie similară celei din art.7, alin.2 din legea română, statuând pierderea cetăţeniei în caz de desfacere a adopţiei. Credem că se impune modificarea legii cetăţeniei în sensul inserării unei dispoziţii prevăzând ca în caz de desfacere a adopţiei, minorul fost cetăţean român să redobândească cetăţenia română de la data încetării adopţiei.

e) Stabilirea filiaţiei copilului găsit

Conform dispoziţiilor art.29, alin.1 din legea cetăţeniei, în situaţia prevăzută de art.5, alin.3, copilul găsit pierde cetăţenia română dacă până la împlinirea vârstei de 18 ani i se stabileşte filiaţia faţă de ambii părinţi, cetăţeni străini. Este de observat că în acest caz, stabilirea filiaţiei răstoarnă prezumţia implicită consacrată în art.5, alin.3, conform căreia cel puţin unul dintre părinţii copilului găsit este cetăţean român. Dacă unul din părinţii copilului găsit este însă apatrid, el nu va pierde cetăţenia română, chiar dacă dobândeşte cetăţenia străină a celuilalt părinte. Pe de altă parte, dacă ambii părinţi sunt cetăţeni străini, copilul găsit va pierde cetăţenia română, chiar dacă nu a dobândit

[838] Evident, cu excepţia cazului unor instanţe judecătoreşti române care, în baza unei norme de drept internaţional privat, vor face aplicarea unor norme de drept material străine.

cetățenia nici unuia dintre părinții săi.[839] Data pierderii cetățenei române este data stabilirii filiației (art.29, alin.3). Prin urmare copilul găsit care a dobândit cetățenia română conform dispozițiilor art.5 alin.3 din legea cetățeniei nu pierde retroactiv cetățenia română; astfel el va putea redobândi ulterior această cetățenie în condițiile mai lejere prevăzute de art.9.

În cazul în care copilului găsit pe teritoriul României i se stabilește filiația față de un singur părinte (în practică: întotdeauna față de mamă), cetățean străin, celălalt rămânând necunoscut, el pierde de asemenea cetățenia română (art.29, alin.2). Aici legiuitorul instituie o prezumție în simetric opusă celei din art.5, alin.3. De data aceasta, dacă unul din părinții copilului găsit este cetățean străin, se va prezuma că și al doilea părinte, deocamdată necunoscut, este de asemenea cetățean străin. Evident, răsturnarea acestei prezumții, în sensul stabilirii filiației față de cel de-al doilea părinte al copilului găsit, părinte care are cetățenia română sau este apatrid, duce la redobândirea retroactivă a cetățeniei române a copilului găsit.[840]

§V. Drepturile și îndatoririle specifice cetățenilor români

Drepturile specifice cetățenilor români

Majoritatea drepturilor fundamentale consacrate în Constituție revin deopotrivă românilor și străinilor. Fiind „drepturi ale omului" ar fi absurd ca protecția cuvenită persoanei, libertății sau averii să fie condiționată de calitatea de membru al comunității politice a statului. Pe de altă parte există o serie de drepturi care revin exclusiv cetățenilor. Acestea sunt:

• *dreptul de vot* (art.36 din Constituție)

Dreptul la vot revine tuturor cetățenilor români care au împlinit 18 ani, cu excepția debililor și a alienaților mintal, puși sub interdicție și a celor condamnați, prin hotărâre judecătorească definitivă la pierderea drepturilor electorale. Dreptul la vot privește atât alegerea în anumite demnități publice (Președinte al României, senator, deputat) cât și participarea la referendum, în situațiile prevăzute de art.90, 95 și 151 din Constituție și în modul stabilit de Legea nr.3 / 2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului. Dreptul de a alege deputați în Parlamentul European (art.38) nu este rezervat exclusiv cetățenilor români, el revenind tuturor cetățenilor Uniunii Europene.

---

[839] O asemenea situație s-ar putea ivi în cazul stabilirii filiației unui copil găsit față de părinți având cetățenia unui stat care a consacrat în legislația sa principiul *ius soli*.

[840] Dacă al doilea părinte față de care i s-a stabilit filiația este cetățean român, copilul găsit este cetățean român prin naștere, în baza art.5, alin.2 (dacă e născut în țară) sau 3 (dacă e născut în străinătate). Dacă al doilea părinte este apatrid, înseamnă că nu mai sunt întrunite condițiile din art.29, alin.1 (stabilirea filiației față de ambii părinți, cetățeni străini), iar copilul nu se mai află nici sub incidența alin.2 al aceluiași articol (un părinte cetățean străin, celălalt rămânând necunoscut).

• *dreptul de a fi ales* (art.37)

Acest drept îl au cetăţenii cu drept de vot, cu domiciliu în ţară, şi cărora nu le este interzisă asocierea în partide politice, conform art.40 din Constituţie. Doar cetăţenii români pot fi aleşi în funcţia de Preşedinte al României sau în Parlament. Conform Tratatului constitutiv al Comunităţii Europene, dreptul de a fi ales în Parlamentul European – în condiţiile aderării României la UE – revine şi străinilor având cetăţenia Uniunii, dacă sunt rezidenţi pe teritoriul unui stat membru. Legea noastră fundamentală nu cuprinde nici o dispoziţie în acest sens, ceea ce impune o nouă revizuire a acesteia, anterior aderării României la UE.

• *dreptul de a ocupa funcţii şi demnităţi publice civile şi militare* (art.16, alin.3 din Constituţie şi art.1, alin.2, teza a 2-a din legea cetăţeniei)

Acest drept revine exclusiv cetăţenilor români cu domiciliul în ţară. Este de remarcat că în urma revizuirii din octombrie 2003 a Constituţiei, s-a renunţat la condiţia suplimentară a exclusivităţii cetăţeniei române. Astfel, de acum înainte, şi cetăţenii români din străinătate pot ocupa asemenea funcţii, chiar dacă au o cetăţenie străină;[841]

• *dreptul la liberă circulaţie, în ţară şi în străinătate şi de a-şi stabili domiciliul sau reşedinţa oriunde în ţară* (art.25 din Constituţie)

Străinii beneficiază de dreptul la liberă circulaţie, în măsura în care au autorizaţie de şedere în România. Însă dacă aceştia lipsesc o perioadă mai lungă din ţară, revenirea le poate fi (şi de obicei este) condiţionată de acordarea unei vize de intrare, pe când în cazul unui cetăţean român, dreptul de a se întoarce în ţară nu este condiţionat de durata şederii în străinătate şi nici de acordul autorităţilor.

Cetăţenii români pot părăsi oricând ţara pentru a călători în străinătate. Exercitarea acestui drept se face însă în condiţiile legii. Cel care intenţionează să părăsească ţara trebuie să posede un paşaport sau un document de călătorie valabil, şi – mai nou – să facă dovada că dispune de resursele financiare necesare sejurului în străinătate. O restricţie a dreptului la liberă circulaţie în străinătate a introdusă prin Ordonanţa de urgenţă nr.43/2003 în privinţa persoanelor care au redobândit cetăţenia română în condiţiile art.10[1] din legea cetăţeniei, cu stabilirea domiciliului în România sau care şi-au stabilit ulterior domiciliul în România. Acestea nu vor putea exercita dreptul la liberă circulaţie în baza paşaportului emis de autorităţile române pentru a călători în alte state decât statul de origine timp de 4 ani de la data stabilirii, respectiv a schimbării domiciliului (art.37[1], alin.1 din lege). Din aceste dispoziţii rezultă *per a contrario*, că în cazul în care persoana care a redobândit cetăţenia română mai are o altă cetăţenie pe care o păstrează, ea va putea călători în străinătate cu paşaportul emis de autorităţile statului al cărui cetăţean este. Prin derogare de la prevederile alin.1 al art.37[1],

---

[841] Condiţia domiciliului este uşor de satisfăcut, este suficient ca persoana care urmează a fi numită într-o funcţie sau demnitate publică să-şi stabilească domiciliul în ţară cu puţin înaintea actului de numire. Evident, această condiţie nu poate fi îndeplinită atunci când legea reclamă un anumit stagiu de domiciliu pentru o funcţie sau demnitate publică.

Ministerul de Interne poate acorda dispensă pentru exercitarea dreptului de liberă circulaţie în anumite situaţii: reîntregirea familiei sau vizitarea soţului ori a unei rude până la gradul II inclusiv; vizitarea unei rude până la gradul IV, grav bolnave; realizarea unei intervenţii medicale în lipsa căreia sănătatea persoanei ar fi în pericol; efectuarea unui stagiu de perfecţionare sau ca urmare a obţinerii unei burse sau în cazul unor deplasări determinate de natura ocupaţiei exercitate în România (art.37[1], alin.2).

• *dreptul de asociere în partide politice* (art.40 din Constituţie)

Dispoziţiile alin.1 din articolul menţionat stabilesc: „[c]etăţenii se pot asocia liber în partide politice, în sindicate, patronate şi în alte forme de asociere". Este evident că partidele politice, ca organizaţii orientate către formarea voinţei politice în stat nu pot fi deschise decât cetăţenilor români. Este mai greu de înţeles de ce asocierea în sindicate sau alte forme de asociere (să zicem un club filatelic sau o asociaţie sportivă) să nu fie accesibilă străinilor. În practică libertatea de asociere a străinilor în orice forme de asociere nepolitică (sindicate, societăţi comerciale sau culturale, cluburi sportive etc.) nu prezintă probleme.[842] Mai degrabă textul art.40 alin.1 se vădeşte a fi imprecis formulat.[843]

• *dreptul la protecţie diplomatică* (art.17 din Constituţie şi art.1, alin.1 din legea cetăţeniei)

Orice stat îşi protejează naţionalii aflaţi în străinătate, ceea ce evident nu îi exonerează de obligaţia de a respecta legile ţării în care îşi au domiciliul şi reşedinţa şi nici de obligaţia de a respecta acele legi le propriei ţări care nu sunt incompatibile cu prezenţa lor în străinătate;

• *dreptul de a nu fi expulzat* (art.19, alin.1, teza 2 din Constituţie).

Expulzarea constituie o măsură prin care se pune capăt şederii pe teritoriul naţional a unui străin sau apatrid intrat în mod ilegal în ţară sau căruia i-a expirat durata şederii legale în ţară. Nici un stat nu-şi poate expulza proprii cetăţeni, nici chiar în cazul

---

[842] De altfel Convenţia pentru protecţia drepturilor omului şi a libertăţilor fundamentale (ratificată de România prin Lega nr.30 / 18 mai 1994) nu rezervă dreptul de asociere cetăţenilor, prevăzând în acest sens în art.11, alin.1 că „[o]rice persoană are dreptul la [...] libertatea de asociere, inclusiv dreptul de a constitui cu alţii sindicate şi de a se afilia la sindicate pentru apărarea drepturilor sale". Conform art.20, alin.1, dispoziţia constituţională menţionată (art.40, alin.1) trebuie interpretată şi aplicată în concordanţă cu norma internaţională.

[843] S-ar impune prin urmare distincţia clară între asociaţiile cu scop politic, rezervate cetăţenilor şi celelalte forme de asociere, accesibile şi străinilor. Pentru o opinie în sensul consacrării în acest articol doar a dreptului cetăţenilor de a se asocia în „asociaţii de drept public" şi nu a dreptului de asociere în societăţi comerciale şi în alte asociaţii de drept privat, vezi **Elena Simina Tănăsescu**, comentariul la art.40 din Constituţie, în **Mihai Constantinescu, Antonie Iorgovan, Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu**, *Constituţia României revizuită, comentarii şi explicaţii*, Editura All Beck, Bucureşti, 2004, pp. 82 şi urm.

în care mai au o altă cetăţenie. O asemenea atitudine a fost posibilă doar în anumite state din Lumea a III-a sau în fosta URSS.[844]

• *dreptul de a nu fi – în principiu – extrădat* (art.19, alin.1, teza 2 din Constituţie)

Extrădarea constituie un act de asistenţă juridică internaţională, prin care autorităţile unui stat reţin şi pun la dispoziţia autorităţilor judiciare din alt stat o persoană acuzată de comiterea unor infracţiuni pe teritoriul acestui din urmă stat sau contra cetăţenilor ori intereselor statului respectiv. Constituţiile unor state (precum Germania) interzic de asemenea extrădarea propriilor cetăţeni. Protecţia pe care un stat o datorează cetăţenilor săi este prea puţin compatibilă cu remiterea lor către autorităţi străine în vederea unui proces penal. Acest lucru nu înseamnă că cetăţenii români se bucură de impunitate pentru faptele de ei comise în străinătate. Conform principiului universalităţii legii penale (art.6 C. pen.) autorul unei fapte penale comise în străinătate poate fi judecat în ţară. Conform dispoziţiilor art.19, alin.2, prin derogare de la regula formulată în alin.1 al aceluiaşi articol, cetăţenii români pot fi extrădaţi în baza convenţiilor internaţionale la care România este parte, în condiţiile legii şi pe bază de reciprocitate.

• *dreptul de a dobândi în proprietate, fără restricţii, terenuri în România* (art.44, alin.2, fraza a 2-a)

Până la revizuirea Constituţiei, străinilor le era interzisă dobândirea terenurilor în România, ceea ce corespundea de altfel unei îndelungate tradiţii în dreptul românesc. În prezent această interdicţie este considerabil atenuată. În primul rând străinii pot dobândi terenuri prin moştenire legală (art.44, alin.2, fraza a 2-a, teza ultimă). În al doilea rând, Constituţia abilitează legiuitorul organic cu adoptarea unei legi (organice) privind posibilitatea dobândirii de terenuri de către străini şi apatrizi. Adoptarea unei asemenea legi este posibilă numai în condiţiile rezultate din aderarea României la Uniunea Europeană şi din alte tratate internaţionale, pe bază de reciprocitate (art.44, alin.2, fraza a 2-a, teza 1)

Îndatoririle specifice cetăţenilor români

Îndatoririle fundamentale sunt consacrate în Capitolul III al Titlului II al Constituţiei. Îndatoririle specifice cetăţenilor români sunt:

• *fidelitatea faţă de ţară* (art.54). Obligaţia de fidelitate revine tuturor cetăţenilor dar are conotaţii speciale în cazul demnitarilor, al funcţionarilor publici şi al militarilor. Statutul lor special în această privinţă este atestat şi de faptul că exercitarea funcţiilor lor este precedată de depunerea unui jurământ stabilit prin lege (art.54, alin.2);

---

[844] În cazul unor personalităţi indezirabile regimului sovietic şi prea cunoscute pe plan internaţional pentru a fi supuse represiunii fizice, autorităţile comuniste le expulzau pur şi simplu, act însoţit de regulă de retragerea cetăţeniei.

• *apărarea ţării* (art.55). Obligaţia de apărare a ţării implică mai mult decât satisfacerea serviciului militar. În cazuri extreme această obligaţie impune sacrificarea propriei vieţi.

Celelalte obligaţii (*respectarea Constituţiei şi a legilor, a drepturilor şi libertăţilor celorlalţi, exercitarea cu bună credinţă a drepturilor şi libertăţilor fundamentale, plata impozitelor şi a taxelor*[845]) revin în egală măsură şi străinilor şi apatrizilor aflaţi în România.

§VI. Cetăţenia europeană

În condiţiile posibilei aderări a României la Uniunea Europeană – la 1 ianuarie 2007 sau la o dată ulterioară – instituţia cetăţeniei europene prezintă un evident interes.

Cetăţenia Uniunii este reglementată prin dispoziţiile părţii a doua (art.17-22) din Tratatul constitutiv al Comunităţii Europene.[846] Cetăţean al Uniunii este oricare persoană care are naţionalitatea unui stat membru. Cetăţenia Uniunii completează, dar nu înlocuieşte cetăţenia naţională (art.17, alin.1 din Tratat).

Calitatea de cetăţean al Uniunii conferă titularului acesteia următoarele drepturi:

a) Dreptul de a circula şi de a se stabili în mod liber pe teritoriul statelor membre (art.18 alin.1 din Tratat). Acest drept poate fi supus unor limitări şi condiţii[847]. Dreptul de a se stabili pe teritoriul unui stat membru nu implică în mod automat dreptul de a intra într-un raport de muncă pe teritoriul acelui stat. Tratatele de aderare la UE a statelor central şi est-europene prevăd de regulă anumite limitări provizorii a dreptului de muncă pentru cetăţenii noilor state membre în celelalte state din Uniune.

b) Dreptul de a alege şi de a fi ales în alegerile locale, în cazul cetăţenilor Uniunii, rezidenţi într-un stat a cărui cetăţenie nu o au (art.19, alin.1 din Tratat). Cetăţenii Uniunii îşi exercită acest drept în aceleaşi condiţii cu cetăţenii statului în care îşi au reşedinţa.

---

[845] La prima vedere, art.56 pare a se adresa în mod exclusiv cetăţenilor români („Cetăţenii au obligaţia să contribuie, prin impozite şi prin taxe, la cheltuielile publice"). Este însă imposibil să credem că legiuitorul constituant a intenţionat să impună obligaţii fiscale doar cetăţenilor români, lăsând impunerea străinilor la latitudinea legiuitorului organic sau ordinar. O lege fiscală care ar exonera străinii domiciliaţi în România de plata impozitului pe venit ar fi vădit neconstituţională. Prin urmare, redactarea art.56, alin.1 este defectuoasă, iar obligaţia de a plăti impozite şi taxe nu constituie o îndatorire fundamentală revenind exclusiv cetăţenilor români.

[846] Anterior renumerotării decise prin art.12 al Tratatului de la Amsterdam (1997) a articolelor acestui tratat, cele incidente cetăţeniei europene purtau numerele 8-8e, fiind introduse prin Tratatul de la Maastricht (1992). Versiunea română (neoficială) actualizată a Tratatului constitutiv al Comunităţii Europene o găsim în **Valentin Constantin** (coord), *Documente de bază ale Comunităţii şi Uniunii Europene*, ediţia a II-a, Editura Polirom, Iaşi, 2002, la pp. 13-148.

[847] Condiţiile generale privind dreptul de stabilire pe teritoriul statelor membre sunt reglementate în Capitolul II (Dreptul de stabilire; art.43-48) din cadrul Titlului III din Tratat (Libera circulaţie a persoanelor, serviciilor şi capitalurilor).

c) Dreptul de a alege şi de a fi ales în Parlamentul European (art.19, alin.2 din Tratat). Acest drept revine de asemenea cetăţenilor Uniunii rezidenţi într-un stat membru a cărui cetăţenie nu o au. Drepturile electorale ale cetăţenilor Uniunii se exercită sub rezerva unor măsuri de aplicare stabilite de Consiliul UE care pot cuprinde „dispoziţii derogatorii în cazuri justificate de probleme specifice ale unui stat membru" (art.19, alin.1 şi 2, teza finală a fiecărui alineat).

d) Cetăţenii Uniunii aflaţi pe teritoriul unui stat terţ beneficiază de protecţie din partea autorităţilor diplomatice şi consulare ale oricărui stat membru, dacă statul a cărui cetăţenie o au nu este reprezentat în aceleaşi condiţii ca şi cetăţenii acelui stat (art.20 din Tratat).

e) Cetăţenii Uniunii au dreptul de adresa petiţii Parlamentului European, de a se adresa Ombudsmanului european, Consiliului, Comisiei, Curţii de Justiţie şi Curţii de Conturi, în condiţiile prevăzute de Tratatul constitutiv al Comunităţii Europene (art.21 coroborat cu art.7 din Tratat).

Capitolul II

Drepturile şi libertăţile fundamentale

Secţiunea I

„Drepturile cetăţeanului" şi „drepturile omului". Clarificarea conceptelor

§I. Clarificarea conceptelor

Analiza drepturilor şi libertăţilor fundamentale ale cetăţeanului în ţara noastră, ca de altfel în oricare alta, nu poate fi realizată decât prin prisma drepturilor omului, aşa cum sunt consacrate în pactele şi tratatele internaţionale din acest domeniu. Această afirmaţie impune din start clarificarea conceptelor de **„drepturi ale omului"** şi **„drepturi ale cetăţeanului"**, operaţiune cu atât mai necesară cu cât în documentele politico-juridice şi în literatura de specialitate limbajul este foarte variat. Acest demers este determinat, pe de o parte, de **polisemia cuvintelor** – fenomen specific îndeosebi contemporaneităţii – şi, pe de altă parte, de utilizarea unor concepte deosebite pentru desemnarea aceluiaşi fenomen. El este, de asemenea, impus de caracterul confuz al unor formulări, de faptul că în noile constituţii, în special în cele adoptate de fostele state socialiste, sunt incluse capitole referitoare la drepturile fundamentale care sunt intitulate fie „drepturi ale omului şi cetăţeanului", fie „drepturi ale cetăţenilor", uneori, nemaifăcându-se nici „o trimitere" cu privire la calitatea titularului[848], cum este cazul la noi.

---

[848] Astfel, Titlul II din Constituţia României, în cadrul căruia sunt cuprinse regulile din acest domeniu, este intitulat „drepturile, libertăţile şi îndatoririle fundamentale", fără a se preciza ale cui sunt aceste drepturi, ale cetăţeanului, ale omului sau ale omului şi cetăţeanului? Vezi

Dacă ne referim la categoriile care ne interesează în contextul acestor preocupări, o precizare se impune de la început: **drepturile omului sunt drepturi subiective.**

În general, drepturile juridice subiective sunt definite ca prerogative (puteri) ale unei persoane – prerogative prevăzute de dreptul pozitiv – în virtutea cărora aceasta poate să se comporte într-un anume fel sau să pretindă alteia un anume comportament, putând apela la ajutorul organelor etatice competente, în situația în care este împiedicată să adopte comportamentul licit dorit sau în situația în care, pretinzând alteia, conform legii, un anume comportament, aceasta nu-l adoptă. De obicei, în definirea dreptului subiectiv s-a ținut cont de asigurarea acestuia, la nevoie, de către statul al cărui cetățean este titularul dreptului. Având în vedere că, în situația în care propriul stat nu asigură această prerogativă sau o încalcă, titularul ei se poate adresa unei forme organizaționale supraetatice, internaționale (de exemplu, Curții Drepturilor Omului de la Strasbourg) pentru apărarea dreptului său, definirea dreptului subiectiv ar trebui să reflecte și acest aspect. Dar, în acest caz trebuie să se facă o deosebire între drepturile fundamentale și celelalte drepturi subiective. **Drepturile fundamentale** prevăzute în documentele internaționale pot fi realizate cu ajutorul statului al cărui resortisant este titularul (în condiții pe care le vom detalia ulterior), dar nu numai. Acesta are, potrivit reglementărilor în vigoare, și posibilitatea de a cere sprijinul unor organisme supraetatice, internaționale, în virtutea unor mijloace de garanție juridică create pe plan internațional după al doilea război mondial.

În documentele internaționale ca și în actele normativ-juridice interne sunt utilizate două noțiuni – „drepturi" și „libertăți" – sau se vorbește de „dreptul la libertate...", fără a ni se oferi indicii pentru diferențierea lor. Și în lucrările de specialitate întâlnim o terminologie diferită pentru desemnarea drepturilor fundamentale. Sunt utilizate sintagme precum **„drepturi** ale omului", „libertăți publice", **„drepturi** ale omului și cetățeanului" etc., fără a se face o riguroasă distincție între ele.

Ceea ce se remarcă mai întâi este faptul că unii fac o deosebire între „drepturi" și „libertăți", **utilizând prioritar noțiunea de „drepturi" pentru a desemna drepturile *omului* în general și sintagma „libertăți publice" pentru a desemna drepturile *cetățeanului* în general.** Mulți autori fac, de asemenea o distincție între „drepturile omului" și „libertățile publice"[849]. Aceste două concepte au fost diferențiate de unii, susținându-se că „drepturile omului" sunt drepturi inerente naturii umane,

---

Genoveva **Vrabie**, *Les „droits de l'homme" et les „droits du citoyen". Contribution à la clarification des concepts*, în „Revue roumaine des sciences juridiques" nr.2/1994, p.143.

[849] Cu privire la această problemă, vezi: G. **Burdeau**, *Les libertés publiques*, L.G.D.J., Paris, 1966; Jean **Rivero**, *Les libertés publiques*, PUF, Paris, 6e éd., mise á jour, 1991; C. A. **Colliard**, *Libertés publiques*, Dalloz, 6e éd., 1982; L. **Richer**, *Les droits de l'homme et du citoyen*, Economica, Paris, 1982 și J. **Morange**, *Libertés publiques*, „Que sais-je?", PUF, Paris, 1985; Jacques **Robert**, *Droits de l'homme et libertés fondamentales*, avec la collaboration de Jean **Duffar**, Montchrestien, Paris, 1993 și Tudor **Drăganu**, *op. cit.* (*Tratat*), vol. I, p. 151 ș.u.

drepturi ce se situează în afara şi deasupra dreptului pozitiv, având o natură transcedentală. Ele sunt universale, imuabile, imprescriptibile şi inalienabile, potrivit concepţiei dreptului natural. Spre deosebire de acestea, **„libertăţile publice"** sunt considerate prerogative recunoscute şi garantate juridiceşte, situându-se deci **pe planul dreptului pozitiv**. Ele asigură securitatea individului, constituind adevărate creanţe ale acestuia faţă de stat[850]. Mergând pe această linie de idei, **G. Burdeau califica drepturile omului ca „prerogative abstracte", recunoscute naturii umane, iar libertăţile ca „prerogative efective", susceptibile de realizare**[851].

Cu privire la aceste opinii, o singură observaţie ne permitem. Dacă definim dreptul subiectiv – astfel cum am şi făcut-o deja – ca **putere** a titularului de a se comporta, **potrivit dreptului obiectiv**, într-un anume fel sau de a pretinde altuia un anume comportament, şi dacă considerăm drepturile omului ca drepturi subiective, nici într-un caz nu le putem aprecia ca „prerogative abstracte". Ele sunt, ca oricare drepturi subiective, „prerogative efective", prevăzute de dreptul obiectiv şi garantate, potrivit acestuia, prin mijloace juridice, fie cu ajutorul unor organe statale, fie cu ajutorul unor forme organizaţionale supraetatice, internaţionale. Distincţia dintre „drepturile omului" şi „libertăţile publice", care îşi avea o oarecare acoperire în realitate, până la crearea garanţiilor juridice ale drepturilor omului, este azi depăşită în multe privinţe, în primul rând pentru faptul că drepturile omului – prevăzute în Pactul internaţional cu privire la drepturile politice şi juridice, în Pactul internaţional cu privire la drepturile economice, sociale şi culturale (ambele din anul 1966), în Convenţia pentru apărarea drepturilor omului şi libertăţilor fundamentale[852] etc. – pot fi şi sunt acum apărate juridiceşte prin intermediul unor organisme create pe plan internaţional, pe de o parte, şi recunoscute ca având forţă juridică pe plan intern (prin noile reglementări naţionale), pe de altă parte. Putem spune, deci, că distincţia dintre „drepturile omului" şi „libertăţile politice" – făcută după criteriile amintite – nu mai are o acoperire în realitate (sau nu mai are o acoperire completă).

Distincţia dintre „drepturi" şi „libertăţi" în general nu s-a făcut şi nu se face pe un criteriu care să vizeze conţinutul fenomenelor desemnate. Nuanţările terminologice ţin mai mult de tradiţia din acest domeniu şi de „pedanteria" limbajului juridic. E drept, însă, că la început „libertăţile" presupuneau mai mult abţinerea puterilor publice da a încălca, de a impieta asupra drepturilor naturale ale omului, şi numai cu timpul au început a fi privite prin prisma corelativităţii prerogativelor cetăţeanului cu îndatoririle statului care trebuie să le garanteze. **Azi, însă, aceste două noţiuni – drepturi şi libertăţi – sunt privite ca având acelaşi conţinut. Ele sunt, ca natură juridică, drepturi subiective.**

---

[850] Vezi J. **Rivero**, *op. cit.*, p. 23 s.u. şi J. **Morange**, *op. cit.*, p. 10.

[851] Vezi G. **Burdeau**, *op. cit.*, p. 12.

[852] Această Convenţie a fost semnată la 4 noiembrie 1950 şi a intrat în vigoare la 3 septembrie 1953.

Incluzându-le în cadrul aceleiaşi sfere, va trebui să clarificăm o altă problemă, şi anume dacă poate fi acceptată distincţia pe care o fac unii autori între **„libertăţi publice"** şi **„libertăţi private"**. Aceştia pornesc de la ideea că primele sunt puteri în virtutea cărora omul alege el însuşi comportamentul său, în diverse domenii ale vieţii sociale, puteri recunoscute şi garantate de dreptul obiectiv, bucurându-se, deci, de o protecţie socială. „Libertăţile publice" privesc, în concepţia lor, raporturile persoanei cu organele de stat, pe cînd „libertăţile private" privesc raporturile strict inter-individuale. După părerea noastră, ideea aceasta, însă, este greu de acceptat, pentru că, în realitate, aceste raporturi sunt şi ele reglementate de stat şi garantate de acesta.

În sfârşit, în unele lucrări de specialitate se vorbeşte de „drepturi şi libertăţi", în altele de „drepturi fundamentale", peste tot făcându-se, însă, **o deosebire între drepturile (libertăţile) fundamentale şi celelalte drepturi subiective**[853].

Referindu-se la aceasta, prof. RIVERO mărturisea, cu ocazia unui Colocviu internaţional consacrat justiţiei constituţionale în 1982: „Pînă într-o perioadă recentă noţiunea de drepturi fundamentale era total ignorată în ansamblul drepturilor noastre subiective. În timpul îndepărtat – dar nu preistoric – în care îmi făceam studiile de drept, nimeni nu mi-a vorbit de existenţa drepturilor fundamentale. Exista drept obiectiv, drepturi subiective, dar însăşi noţiunea de drept fundamental nimeni nu o evoca. Bineînţeles, rămînea amintirea Declaraţiei de la 1789, bineînţeles rămâneau eforturile făcute, chiar în Franţa; nu trebuie uitate cele făcute de Hauriou şi Duguit, la începutul secolului, pentru a ne aminti că deasupra muncii legislatorului există un număr de valori juridice ce trebuie protejate. Dar aceasta rămânea la nivelul doctrinei, şi încă a unei doctrine contestate. Noţiunea de drepturi fundamentale – preciza el – nu a apărut decât după al doilea război mondial, cu Declaraţia universală a drepturilor omului şi întreaga mişcare care i-a urmat"[854].

Astăzi se admite în general distincţia între drepturile fundamentale şi celelalte drepturi subiective (de natură juridică), primele fiind considerate ca un nucleu în jurul căruia gravitează toate celelalte. Deosebirea trebuie făcută, ţinându-se cont prioritar de două criterii: 1) **importanţa lor pentru individ**, pentru cetăţean şi 2) **importanţa lor pentru stat**. Putem spune că drepturile fundamentale ale cetăţeanului sunt prerogative indispensabile existenţei lui în societate, afirmării şi dezvoltării personalităţii sale, pe de o parte, şi indispensabile conservării şi dezvoltării societăţii statale în ansamblul ei, pe de altă parte. Acestor două criterii trebuie adăugat **un al**

---

[853] În literatura de specialitate din ţara noastră, drepturile fundamentale „cetăţeneşti" au fost definite ca „acele drepturi ale cetăţenilor care, fiind esenţiale pentru existenţa fizică şi integritatea psihică, pentru dezvoltarea materială şi intelectuală a acestora, precum şi pentru asigurarea participării lor active la conducerea statului, sunt garantate de însăşi Constituţia României". (T. **Drăganu**, *op. cit.* (Tratat), vol. I, p.151)

[854] Vezi *Cours Constitutionelles Européennes et droits fondamentaux*, Collection Droit public positif, dirigée par L. **Favoreu**, Ed. Economica, Presses Univ. D'Aix-Marseille, 1982, p. 517.

treilea, de natură „formală”; **cel care se referă la actul juridic în care sunt consacrate**, detaşând astfel drepturile fundamentale de celelalte drepturi subiective prin faptul că primele îşi află locul firesc în constituţie, în legea fundamentală a unui stat, precum şi în pactele şi tratatele internaţionale privitoare la drepturile omului.

Făcând această distincţie, între „drepturi fundamentale”[855] şi „alte drepturi subiective”, o alta se impune în mod logic, şi anume cea între sintagmele **„drepturi ale omului”** şi **„drepturi ale cetăţeanului”**[856], problema aceasta impunîndu-se a fi corelată cu cea privind raporturile dintre „drepturile omului” şi „libertăţile publice”, abordată de noi anterior. Operaţiunea de clarificare apare cu atât mai necesară, cu cât limbajul folosit azi – mai mult în actele normative interne decât în normele internaţionale – este destul de confuz.

Aşa cum arătam la început, **textele constituţionale nu ne prea oferă indicii pentru a putea înţelege concepţia constituantului, faptul dacă acesta a vrut sau nu să facă o deosebire între „drepturile omului” în genere şi „drepturile cetăţeanului” şi, în caz afirmativ, care ar fi criteriile pe care se bazează.** Astfel, de exemplu, legile fundamentale adoptate după prăbuşirea regimurilor comuniste grupează normele din acest domeniu într-o structură aparte intitulată fie **„drepturi ale omului şi cetăţeanului”** (exemplu Constituţia Poloniei din 1992 şi a Sloveniei din 1991), fie **„drepturi şi îndatoriri fundamentale ale cetăţenilor”** (exemplu Constituţia Bulgariei din 1991), fie **„drepturi şi libertăţi fundamentale”**, fără a mai face referire la titularul lor (exemplu Constituţia **României** din 1991). Remarcăm, însă, că în toate aceste constituţii întâlnim atât drepturi prevăzute în pacte şi tratate internaţionale, ca drepturi ale omului, cât şi drepturi specifice calităţii de cetăţean, prerogative ce nu sunt atribuite de un stat decât cetăţenilor săi. Acest lucru ne apare firesc – cel puţin pentru etapa actuală – deoarece anumite drepturi, precum cele economice, sociale, culturale (drepturi din „generaţia a doua”) presupun, pentru garantarea lor, un efort deosebit din partea statului, efort pe care **îl datorează** prioritar cetăţenilor săi. La acest aspect trebuie însă adăugat şi un altul: în mod tradiţional destinele unui stat sunt conduse de către cetăţenii acestuia, fapt pentru care majoritatea covârşitoare a legilor naţionale atribuie drepturile exclusiv politice acestora, numai acestora[857].

---

[855] În Constituţia României singurul text în care întâlnim sintagma „drepturi fundamentale ale omului” este cel cuprins în art.20 alin.2, care se referă, indubitabil, atât la drepturi cât şi la libertăţi.

[856] Drepturile omului sunt definite, în literatura de specialitate din ţara noastră, ca „prerogative recunoscute de dreptul intern şi recunoscute de dreptul internaţional fiecărui individ în raporturile sale cu colectiviatea şi cu statul, ce dau expresie unor valori sociale fundamentale şi care au drept scop satisfacerea unor nevoi umane esenţiale şi a unor aspiraţii legitime, în contextul economico-social, politic, cultural şi istoric al unei anume societăţi” (Vezi Adrian **Năstase**, *Drepturile omului, religie a sfârşitului de secol*, I. R. D. O., Bucureşti, 1992).

[857] Facem abstracţie, în acest context, de dreptul de a alege reprezentanţi în organele Uniunii Europene şi de a fi ales pentru a exercita funcţii politice la acest „nivel”, Uniunea

§II. Categorii de drepturi

În doctrină se face o deosebire între diverse categorii de drepturi ale omului, vorbindu-se de drepturi din generația întâi, a doua și a treia. Cu toate că preocupările noastre sunt dirijate prioritar spre analiza drepturilor cetățenești, având în vedere imposibilitatea trasării unei frontiere „ferme" între drepturile omului și drepturile cetățeanului, suntem obligați a explica succint această problemă.

Imediat după al doilea război mondial, odată cu demararea procesului consacrării pe plan internațional a unor drepturi indispensabile recunoașterii și afirmării personalității umane, în Declarația universală a drepturilor omului s-au prevăzut îndeosebi **drepturi civile și politice** – precum dreptul la viață, la libertate, siguranța persoanei, interzicerea sclavajului, a torturii, a tratamentelor inumane, crude, degradante, dreptul de a nu fi arestat, deținut sau reținut în mod arbitrar, dreptul la un proces echitabil, dreptul de a se bucura de prezumția de nevinovăție etc. – **denumite apoi drepturi din prima generație.** Această primă categorie de drepturi – confirmată și lărgită apoi de multe alte reglementări internaționale, printre care un loc aparte ocupă pentru noi românii Convenția europeană a drepturilor omului – a obligat statele să accepte existența unor valori universale în vederea realizării cărora prima lor obligație este aceea de a nu încălca prerogativele consacrate în acest domeniu pe planul dreptului obiectiv și, subsidiar, luarea unor măsuri pozitive, întreprinderea unor acțiuni pentru garantarea lor.

Într-o a doua etapă s-au impus **drepturile economice, sociale și culturale – drepturi din a doua generație** – precum dreptul la muncă, la securitate socială, la protecție împotriva șomajului, dreptul la un salariu egal pentru o muncă egală, dreptul la remunerație echitabilă, dreptul la odihnă, dreptul la un nivel de trai satisfăcător etc. Spre **deosebire de primele**, care nu presupuneau în general acțiuni concrete din partea statului, ci abținerea acestuia de a impieta asupra libertății individului – fapt ce a determinat și aprecierea lor ca „*drepturi negative*" – **secundele presupun asigurarea lor, gradual, prin acțiuni concrete ale statului. Ele sunt guvernate de principiul formulat în art. 22 din Declarația universală a drepturilor omului**, în care se prevede: „Orice persoană, în calitatea sa de membru al societății, are dreptul la securitate socială; ea este îndreptățită ca **prin efortul național** și colaborarea internațională, **ținându-se seama de organizarea și resursele fiecărei țări**, să obțină realizarea drepturilor economice, sociale și culturale indispensabile pentru demnitatea sa și libera dezvoltare a personalității sale" (s.n.). Deci, asigurarea acestor din urmă drepturi – economice, sociale și culturale – presupune eforturi din partea statului, acțiuni și măsuri concrete, în general, o politică activă.

Europeană formând azi o organizație „supranațională", care prezintă unele trăsături specifice statului federal. (Vezi Pierre **Pactet**, *Institutions politiques. Droit constitutionnel*, 11° édition, MASSON, Droit. Sciences Economiques, Paris, 1992, p. 62)

Sigur, **cele două generaţii de drepturi sunt strâns legate între ele şi se** presupun reciproc, fapt pentru care pot fi considerate ca formând un tot unitar, realizarea drepturilor din prima generaţie depinzând substanţial de traducerea în fapt a celor din a doua generaţie, deci de asigurarea unui nivel de trai decent, asigurarea unor condiţii demne de muncă, asigurarea dreptului la muncă, a dreptului la odihnă, a dreptului la educaţie, a dreptului la învăţătură etc. Dar, corelativ, şi drepturile economice, sociale şi culturale nu „prind viaţă" decât în condiţii de libertate, de protejare a vieţii, de interzicere a sclavajului, a torturii etc., toate aceste drepturi presupunând şi ele un rol activ al statului.

Acestor două categorii de drepturi li s-au alăturat ulterior – începând, îndeosebi, cu deceniul VII – aşa numitele **drepturi de solidaritate** – precum dreptul la pace, la dezvoltare, la mediu înconjurător sănătos etc. – denumite **drepturi din generaţia a treia**. Spre deosebire de primele două, care sunt asigurate de fiecare stat în parte, în mod deosebit cetăţenilor săi, drepturile de solidaritate **pot fi realizate numai prin cooperarea statelor.**

În încercarea de a detaşa „drepturile cetăţeanului" de „drepturile omului" – dacă acest lucru este posibil – şi de a dezvălui principalele corelaţii dintre ele, inevitabil trebuie să abordăm această problemă şi din punct de vedere **al garanţiilor juridice** cu care sunt prevăzute. Desigur, departajarea celor două categorii de drepturi constituie o operaţiune delicată, fiind nu dificil, ci practic imposibil de trasat o frontieră între ele. Ceea ce putem face este doar să indicăm nişte piste de reflecţie, încercând să sugerăm unele criterii de departajare şi, mai ales, nişte relaţii ce în mod firesc ar trebui să se stabilească între ele.

Drepturile omului, aşa cum au fost formulate de Declaraţia universală din 1948, aveau mai mult de sfera lui „sollen" decât de sfera lui „sein". În acest sens poate fi invocat însăşi preambulul Declaraţiei, în care se prevede că Adunarea Generală proclamă Declaraţia drepturilor omului „ca **ideal** comun de atins de către toate popoarele şi toate naţiunile" (s.n.). Dar, nu este mai puţin adevărat că acelaşi preambul stabilea ca scop asigurarea recunoaşterii şi aplicării universale şi efective a acestor drepturi prin măsuri progresive de ordin naţional şi internaţional.

Efortul întreprins în acest sens s-a canalizat în două direcţii, constituind **două modalităţi complementare de realizare a procesului de garantare juridică a drepturilor omului.** Astfel, pe de o parte, **s-a declanşat procesul „constituţionalizării drepturilor omului"**[858], constituţiile europene adoptate după cel de-al doilea război mondial şi, de asemenea, cele intrate în vigoare după căderea regimurilor comuniste, acordând un spaţiu larg drepturilor şi libertăţilor fundamentale, drepturilor omului şi cetăţeanului[859]. Pe de altă parte, **societatea internaţională a trecut de la stabilirea**

---

[858] Vezi E. **Decaux**, *Garanties juridiques des droits de l'homme*, în „Recueil des cours", Strasbourg, France, 1994, p.2.

[859] Vezi, de exemplu, Constituţia italiană din 1947, Legea fundamentală germană din 1949, Constituţia portugheză din 1976, Constituţia spaniolă din 1978 şi constituţiile adoptate după

unui „ideal”, de la simpla proclamare a unor dreturi şi libertăţi, **la crearea unor „mecanisme” juridice de protecţie a lor**. Astfel, a luat naştere, potrivit Convenţiei europene a drepturilor omului, Comisia Drepturilor Omului şi Curtea Drepturilor Omului, instituţii a căror scop principal îl constituia tocmai garantarea acestor drepturi[860]. **Acestui sistem regional i se alătură, începând din 1976** – data intrării în vigoare a celor două Pacte referitoare la drepturile omului adoptate în 1966 – **un sistem convenţional universal**, care capătă un plus de eficienţă din momentul în care Europa încetează de a mai fi scindată în sisteme politice total diferite. De asemenea, se creează un nou sistem regional, cu vocaţie mult mai largă, cel realizat de O. S. C. E[861].

În aceste condiţii, **se remarcă existenţa garanţiilor interne a respectării normelor internaţionale**, pe de o parte, şi a **garanţiilor internaţionale a respectării normelor naţionale**, pe de altă parte, acestea din urmă realizându-se, după caz, prin formele de control *a priori* sau *a posteriori* reglementate de normele internaţionale. Astfel, dacă ne referim la garanţiile interne, putem da ca exemplu ţara noastră unde, odată cu adoptarea noii Constituţii, o paletă bogată de drepturi şi libertăţi prevăzute în pactele şi tratatele internaţionale referitoare la drepturile omului devin reguli ale dreptului intern, integrarea realizându-se total prin intermediul sau pe baza principiului înscris în art. 20 alin. 2 din Constituţie în care se precizează: „Dacă există neconcordanţe între pactele şi tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului, la care România este parte, şi legile interne, au prioriate reglementările internaţionale”. Pe de altă parte, normele interne referitoare la drepturile omului şi cetăţeanului sunt garantate prin instituţii internaţionale. Astfel, de exemplu, prin intrarea României în Consiliul Europei, normele interne privind drepturile omului încep a fi protejate, apărate cu ajutorul organismelor juridice ale acestuia. Dar, pe lângă garanţiile juridice existente pe plan regional, trebuie amintite, desigur, cele „cu vocaţie universală”, cum sunt garanţiile prevăzute în Pactul internaţional cu privire la drepturile civile şi politice. Pe plan internaţional se remarcă, de asemenea, **o diversificare a garanţiilor amintite**[862],

---

1989 în statele foste socialiste, unde s-a consacrat, stabilindu-se în acelaşi timp şi garanţii juridice ale respectării lor, o paletă largă de drepturi şi libertăţi, epuizându-se, uneori, „catalogul” drepturilor omului stabilit în documentele internaţionale.

[860] Potrivit Protocolului nr.11 la Convenţia Europeană a Drepturilor Omului, s-a înfiinţat Curtea Europeană a Drepturilor Omului care **funcţionează permanent**, decizia politică privind necesitatea unei schimbări structurale în organizarea mecanismului de supraveghere a modului de îndeplinire a obligaţiilor prevăzute în Convenţie fiind luată la Viena, în 1993, cu prilejul primei reuniuni a şefilor de stat şi de guvern ai statelor membre ale Consiliului Europei. (Vezi Raportul explicativ la Protocolul 11, paragrafele 20-21. Vezi şi George **Maior**, *Reforma sistemului de control jurisdicţional ataşat Convenţiei Europene a drepturilor omului. Protocolul 11: conţinut şi perspective*, în „Revista Română de Drepturile Omului” nr.12/1996, p.8 ş.u.)

[861] Conferinţa pentru Securitate şi Cooperare în Europa a fost redenumită, în 1994, Organizaţia pentru Securitate şi Cooperare în Europa.

[862] Şi pe plan intern se poate remarca o astfel de diversificare, în primul rând prin crearea unei noi instituţii, alături de cele tradiţionale, pentru apărarea drepturilor omului şi ale

unde, alături de regimul contencios al Convenţiei europene a drepturilor omului, O. S. C. E. a pus la punct un mecanism al „dimensiunii umane", înainte de a crea instituţia Înaltului comisariat pentru minorităţi naţionale. De asemenea, în cadrul O.N.U., S.U.A. a relansat ideea unui înalt comisar al drepturilor omului[863].

Totuşi, sistemele internaţionale de garantare a drepturilor omului sunt departe de a fi perfecte sau total eficiente, statele acţionând, uneori, în virtutea suveranităţii lor, în contradicţie cu principiile care guvernează sfera drepturilor omului. În acest sens, profesorul E. Decaux preciza că „mecanismele de garantare colectivă rămân supuse bunului plac al statelor, fie că este vorba de o misiune de anchetă, fie că este vorba de o simplă mustrare diplomatică"[864].

Şi, totuşi, **în domeniul drepturilor civile şi politice situaţia este deosebită faţă de cea ce se poate constata cu privire la garantarea drepturilor economice, sociale şi culturale**, în primul caz putând vorbi, deci, de un sistem de garanţii. În privinţa drepturilor economice, sociale şi culturale, statele care au ratificat Pactul respectiv sau au semnat Carta Social Europeană[865] şi-au asumat doar obligaţia generală da a asigura în mod progresiv exercitarea deplină a drepturilor prevăzute (recunoscute) aici, prin mijloace adecvate, inclusiv prin mijloace legislative[866].

În privinţa garantării acestor drepturi (drepturi economice, sociale şi culturale), trebuie să subliniem faptul că statele fac eforturi pentru asigurarea acestor drepturi **cetăţenilor săi**, primordial acestora, pentru că nu pot, sau nu pot încă să-şi asume obligaţii similare celor pe care le au în domeniul asigurării exercitării drepturilor civile şi politice. Din acest punct de vedere am putea pune semn de egalitate între „drepturile social-economice" şi „drepturile cetăţeneşti". Dar **drepturile cetăţeneşti prezintă şi**

---

cetăţeanului, cum este de exemplu, „OMBUDSMAN". Aceasta exista la începutul secolului trecut doar în Suedia, azi fiind larg răspîndită – sub diverse denumiri – în toată lumea (vezi *Constituţia României – comentată şi adnotată*, p.130). Vezi şi 1) Ioan **Ceterchi**, *Instituţia ombudsman-ului în Suedia*, în „Studii de drept românesc" nr.1-2/1991, p.51-59; 2) Gheorghe **Iancu**, *Rolul şi locul ombudsman-ului în sistemele constituţionale europene*, în „Revista română de drept umanitar", nr.2-3/1996, Ştefan **Beligrădeanu**, *Competenţa Avocatului Poporului în domeniul anumitor raporturi juridice de muncă*, în „Dreptul" nr.7/1997, Ioan **Leş**, *Avocatul Poporului, instituţie a statului de drept*, în „Dreptul" nr.7/1997, Marten **Oosting**, *Rolul Ombudsmanului într-o societate democratică*, în „Dreptul" nr. 5/1997 şi Marin **Voicu**, *Accesul liber la justiţie*, în „Dreptul" nr.4/1997.

[863] E. **Decaux**, *op. cit.*, p.3.

[864] Vezi E. **Decaux**, *op. cit.*, p.4.

[865] Carta Social Europeană a fost adoptată în 1961 şi a intrat în vigoare în 1965.

[866] Vezi art.2 alin.1 din Pactul referitor la Drepturile economice, sociale şi culturale, în care se prevede că: „Fiecare stat parte la prezentul pact se angajează să acţioneze, atât prin propriul său efort, cât şi prin asistenţă şi cooperare internaţională, în special pe plan economic şi tehnic, folosind la maximum resursele sale disponibile, pentru ca exercitarea deplină a drepturilor recunoscute în prezentul pact **să fie asigurată progresiv** prin toate mijloacele adecvate, inclusiv prin adoptarea de măsuri legislative" (s.n.).

caracteristici proprii care le detaşează de categoria amintită a drepturilor omului. Ele sunt drepturi subiective prevăzute numai pentru cei ce au o anume legătură cu statul, condiţia lor juridică fiind deosebită de a străinilor şi apatrizilor. Ideea de corelativitate a drepturilor şi îndatoririlor fundamentale ale cetăţenilor este dominantă pentru înţelegerea categoriei de „drepturi cetăţeneşti". Cetăţeanul este legat de statul său, iar această legătură se manifestă prioritar prin drepturile pe care statul i le recunoaşte şi i le **garantează** şi, corelativ, prin îndatoririle pe care cetăţeanul le are faţă de acesta. **Drepturi ca cele privind ocuparea unor înalte funcţii sau demnităţi publice**[867], **asigurarea unui nivel de trai decent, protecţia diplomatică în străinătate, dreptul de a nu fi extrădat sau expulzat, de a nu fi lipsit de cetăţenie etc. sunt, desigur**, într-o formă sau alta **„drepturi ale omului"**, sunt prezente în reglementările internaţionale, **dar ele se realizează prioritar ca „drepturi ale cetăţeanului"**, fiind strâns legate, deci, de apartenenţa unei persoane la un anume stat.

Dacă comparăm textele cuprinse în Titlul II din Constituţia României, intitulat „Drepturile, libertăţile şi îndatoririle fundamentale", **cu cele din reglementările internaţionale**, vom remarca, în primul rând, existanţa unor drepturi care sunt formulate şi în pactele şi tratatele internaţionale referitoare la drepturile omului – ca dreptul la viaţă, libertatea individuală, dreptul la viaţă intimă, dreptul la apărare, dreptul persoanei de a dispune de ea însăşi etc. etc. Dar, **alături de acestea sunt prevăzute o serie de drepturi numai pentru cetăţenii români**. În acest sens era semnificativă, prevederea cuprinsă în art.16 alin.3 (azi modificată), în conformitate cu care „funcţiile şi demnităţile publice, civile sau militare, pot fi ocupate de persoanele care au numai cetăţenia română şi domiciliul în ţară". Observăm, astfel, că era posibilă şi o altă clasificare a drepturilor fundamentale, şi anume: 1) drepturi cetăţeneşti care aparţin atât celor ce au numai cetăţenia română cât şi celor ce mai au o cetăţenie pe lângă aceasta (au dublă cetăţenie) şi 2) drepturi cetăţeneşti ce aparţin doar celor ce au o singură cetăţenie (acestea fiind mai restrânse ca număr). De asemenea, era semnificativă pentru detaşarea drepturilor cetăţeneşti de alte drepturi ale omului[868], regula cuprinsă în fostul art.41 alin.2 din Constituţia României, care prevedea că „cetăţenii străini şi apatrizii nu pot dobândi dreptul de proprietate asupra terenurilor". Rămâne, de asemenea, semnificativă şi regula introdusă prin Legea de revizuire a Constituţiei – nr.429/2003 –, deoarece, după afirmarea garantării dreptului de proprietate privată, se impun anumite condiţii pentru

---

[867] Anterior revizuirii Constituţiei, funcţiile şi demnităţile publice, civile sau militare, puteau fi ocupate doar de cei ce aveau **numai** cetăţenia română. Azi ele pot fi ocupate şi de românii ce au dublă cetăţenie, dar acest lucru nu estompează complet distincţia pe care o făceam mai sus, după cum faptul că în mod excepţional românii pot fi extrădaţi – conform noului text cuprins în art.19 alin.2 din Constituţie – nu conduce la o concluzie care să infirme dreptul cetăţeanului român de a nu fi expulzat sau extrădat.

[868] Spunem „alte drepturi ale omului", dar nu pierdem din vedere faptul că pot exista nişte drepturi cetăţeneşti, într-o constituţie sau într-o altă lege naţională, care nu sunt formulate în pactele şi tratatele internaţionale ca „drepturi ale omului".

lobândirea dreptului de proprietate privată asupra terenurilor de către străini şi apatrizi, u alte cuvinte se face o distincţie între „drepturile omului" şi „drepturile etăţeanului"[869]. Lăsând deoparte discuţia care se poartă în legătură cu raportul dintre ceastă regulă şi cea cuprinsă în art.17 din Declaraţia universală a drepturilor omului are consacră „dreptul la proprietate" fără nici o discriminare, reţinem doar ceea ce rezintă interes pentru argumentele ce pot fi aduse în favoarea unei distincţii ce trebuie ăcută între „drepturile omului" şi „drepturile cetăţeanului". Într-adevăr, pot exista lrepturi consacrate pe plan internaţional, dar care să nu fie prevăzute de legile unui stat entru cetăţenii săi, şi invers, drepturi pe care un stat le consacră şi le garantează doar entru cetăţenii săi, nefiind prevăzute în „documentele" internaţionale.

Aşa cum arătam mai înainte, după al doilea război mondial, odată cu onsacrarea drepturilor omului în documentele internaţionale, tot mai multe legi undamentale din diverse ţări, adoptate sau completate după această dată, vor reflecta idel extinderea paletei de drepturi, de multe ori prevăzîndu-se ca regulă integrarea ormelor internaţionale referitoare la drepturile omului în dreptul intern. Se dezvoltă, eci, o nouă concepţie asupra drepturilor omului. Ele devin „drepturi cetăţeneşti", în ensul integrării lor în dreptul intern, al garantării lor juridice de către fiecare stat în arte. Dar relaţia este dublă, pentru că garanţiile statale sunt acum „dublate" de cele nternaţionale. Facem abstracţie în context de imperfecţiunile existente în acest omeniu, pentru că ideea de demonstrat este aceea a detaşării „drepturilor cetăţeanului" e „drepturile omului", a raporturilor dintre ele. Or, referindu-ne la aceste raporturi, nu rebuie să uităm a reliefa, pe de o parte, integrarea normelor internaţionale privind repturile omului în dreptul intern şi asigurarea lor prin mijloace specific statale şi, pe e altă parte, posibilitatea garantării drepturilor cetăţeneşti „dincolo" de graniţele tatului, prin intermediul unei instituţii internaţionale. Exprimându-ne mai puţin cademic, am spune: Chiar dacă „până la Dumnezeu te mănâncă sfinţii", oricum, însăşi deea că **dincolo** de statul tău mai există cineva care veghează la respectarea drepturilor mului şi cetăţeanului, care poate în final înfăptui justiţia, este cu adevărat nobilizatoare, fiind de natură a înarma individul cu puterea de a persevera în lupta entru apărarea drepturilor şi libertăţilor fundamentale. Acest fapt nu trebuie inimalizat, pentru că dreptul, ca şi dreptatea, constituie „un proces" ce se realizeză **în imp.** „Produsul" realizat azi este de „natură" preponderent normativă. S-au încheiat acte, tratate internaţionale, care apoi au fost completate prin protocoale care au ecunoscut alte şi alte drepturi. Nu este rău. În mod firesc, în acest domeniu, primul pas ste de natură normativă. Dar această etapă trebuie repede depăşită. **A doua etapă** treaptă) este traducerea în fapt a reguluilor, înfăptuirea lor. **Am ridicat piciorul** pentru atinge prima treaptă, dar se află oarecum suspendat în aer; impactul cu solul nu s-a

[869] În art.44 alin.2, fraza a 2-a se prevede: „Cetăţenii străini şi apatrizii pot dobândi reptul de proprietate privată asupra terenurilor numai în condiţiile rezultate din aderarea omâniei la Uniunea Europeană şi din alte tratate internaţionale la care România este parte, pe ază de reciprocitate, în condiţiile prevăzute prin lege organică, precum şi prin moştenire legală".

realizat. **Un imens efort ne aşteaptă pentru garantarea efectivă a regulilor ce consacră drepturile omului**, pentru traducerea principiilor în realitate.

Secţiunea II

Forţa tratatelor şi pactelor internaţionale referitoare la drepturile omului în sistemul dreptului din ţara noastră

§I. Raportul dintre dreptul intern şi dreptul internaţional – problemă controversată

Forţa tratatelor şi pactelor internaţionale în dreptul intern este o problemă intim legată de cea a suveranităţii statelor şi, în acelaşi timp, de cea a raportului dintre dreptul intern şi dreptul internaţional, situîndu-se la graniţa dintre dreptul constituţional şi dreptul internaţional public. Limitindu-ne la analiza problemelor specifice pe care le ridică obligativitatea normelor internaţionale pe plan intern, tangenţial, trebuie desigur, să ne referim şi la celelalte două.

În privinţa raportului dintre dreptul intern şi dreptul internaţional, două doctrine s-au confruntat de-a lungul timpului, cea dualistă şi cea monistă, a doua câştigând în timp mult mai mulţi adepţi. Pentru adepţii celei dintâi nu există nici un punct de contact între dreptul intern şi dreptul internaţional; dacă se doreşte obligativitatea normelor internaţionale pe plan intern, atunci acestea trebuie „transformate" printr-un act specific, manifestare a suveranităţii de stat. În concepţia acestora este exclus a deduce direct din dreptul internaţional public anumite drepturi sau obligaţii pentru cetăţenii unui stat[870]. Pentru adepţii monismului juridic, din contră, nu se poate separa dreptul intern de dreptul internaţional. În acest sens, cu mulţi ani în urmă, H. Kelsen[871] arăta că dreptul este prin natura sa unitar. În calitatea sa de sursă a ordinii juridice, justiţia este una şi aceeaşi, de aşa manieră încît dreptul care decurge de aici, trebuie obligatoriu să fie acelaşi.

Cei mai mulţi autori contemporani, îndeosebi specialiştii din domeniul Dreptului internaţional public, se plasează pe poziţia monismului cu primatul dreptului internaţional, deducând astfel dreptul intern din dreptul internaţional sau privindu-l ca pe un drept ce decurge **direct** din acesta[872], în doctrina acestora suveranitatea fiind concepută ca „une immédiateté inhérante au droit des gens". Alţii însă, mai convingători, pornesc de la ideea că atât dreptul intern cât şi dreptul internaţional exprimă aceeaşi voinţă, deosebirea dintre aceste două ramuri de drept realizându-se după planul în care se manifestă voinţa – intern sau extern. Deci, unicitatea voinţei

---

[870] Vezi Thomas **Fleiner-Gerster**, *Théorie générale de l'Etat*, P.U.F., Paris, 1986, p.226.

[871] Vezi Hans **Kelsen**, *Théorie pure du droit*, Dalloz, Paris, 1962, p.439 s.n.

[872] Vezi Thomas **Fleiner-Gerster**, *op. cit.*, p.229.

exprimate în drept este argumentul esenţial al acestora în susţinerea ideei unui singur sistem de drept.

Doctrina monismului juridic cu primatul dreptului internaţional a avut o influenţă puternică după cel de al doilea război mondial, în multe constituţii adoptate după această dată prevăzându-se prioritatea pactelor şi tratatelor internaţionale în raport cu dreptul intern. Astfel, de exemplu, în art.25 al Legii fundamentale de la Bonn se statuează: „Regulile generale ale dreptului internaţional public formează parte integrantă a dreptului federal. **El primează legile** şi creează direct drepturi şi obligaţii pentru locuitorii statului federal" (s.n.). O regulă asemănătoare întâlnim şi în art.55 din Constituţia Franţei, în care se prevede că „tratatele sau acordurile ratificate sau aprobate confom legilor („régulièrement") au, de la data publicării lor, **o autoritate superioară legilor**, sub rezerva, pentru fiecare acord sau tratat, a aplicării sale de către cealaltă parte." (s.n.) În acelaşi sens converg şi dispoziţiile cuprinse în **articolele 11 şi, respectiv, 20 din Constituţia României** asupra cărora vom reveni ulterior.

Dar şi în cadrul acestei doctrine – monismul cu primatul dreptului internaţional – opiniile sunt sensibil deosebite de la un stat la altul, diferenţiate în primul rând după cum se fac aprecieri de ansamblu asupra suveranităţii statelor, sau aprecieri concrete asupra aplicării directe sau prioritare, după caz, a regulilor dreptului internaţional public în diferite state.

Astfel, de exemplu, în contextul unor preocupări de caracterizare a statului în general, şi a celui elveţian în special, J. F. Aubert spunea că „Puterea de constrângere a Elveţiei depinde imediat de dreptul internaţional", pentru ca, apoi, punând **problema raportului dintre dreptul internaţional şi cel intern**, să se ridice împotriva acelor autori care acordă prioritate dreptului internaţional, în caz de contradicţie între cele două ramuri. „Este inadmisibil" acest lucru, precizează el. „Convenţia se substituie legii numai dacă este suficient de precisă şi dacă nu rezultă din această substituire o lacună insuportabilă"[873]. De asemenea, în concepţia acestui autor Constituţia Elveţiei are o forţă juridică superioară tratatelor internaţionale. În acest sens, el afirmă: „Adunarea Federală a recunoscut implicit că revizuirea constituţională poate deroga de la o obligaţie internaţională"[874].

Semnificativă ni se pare şi poziţia **Franţei** în problema raportului dintre dreptul intern şi dreptul internaţional, unde se constată, uneori, o sensibilă deosebire între normativitate şi realitate sau, mai precis, între modul în care este reglementat acest raport şi modul concret în care se asigură supremaţia legii internaţionale. Astfel, dacă art. 55 din Constituţie afirmă autoritatea superioară a tratatelor şi acordurilor internaţionale faţă de legea internă (nu şi faţă de Constituţie, N.B.!), în practică, avându-se de rezolvat probleme legate de asigurarea conformităţii unor legi cu norme cuprinse în tratate sau pacte ratificate anterior – deci, de asigurare a forţei tratatelor internaţionale

---

[873] Vezi Jean-François **Aubert**, *Traité de droit constitutionnel suisse* (avec un Supplement 1967-1982), Edition Ides et Calendes, Neuchâtel, p.196 şi 218-219.

[874] Ibidem, p.483.

– s-a întâmplat ca unele organe – de exemplu, Consiliul de Stat – să aplice legi posterioare în ciuda neconformității lor cu legea internațională[875]. Sau, de asemenea, poate fi discutată poziția Consiliului Constituțional care a refuzat să asigure supremația tratatului față de legea ordinară, motivând că „o lege contrară unui tratat nu este în mod obligatoriu contrară Constituției" și că, pe cale de consecință, Consiliul Constituțional nu este obligat să realizeze controlul acesteia[876]. În aceste condiții Curtea de Casație și tribunalele supuse controlului său au fost o bună bucată de vreme singurele jurisdicții franceze care au acceptat să asigure prevalența tratatului asupra legii în toate cazurile, așa cum se afirmă în literatura de specialitate din Franța[877].

În doctrina franceză este discutată și rațiunea „reciprocității" prevăzute de art.55. Astfel, prof. E. Decaux, punând problema modalităților prin care se asigură în Franța primordialitatea tratatelor internaționale, conform regulii înscrise în articolul amintit, precizează că atunci când este vorba de Convenția relativă la drepturile omului, clauza bilaterală de reciprocitate nu are nici un sens, putând afirma că aceste tratate nu fac altceva decât să codifice principiile fundamentale care fac parte din «ordinea publică europeană»[878].

Dacă restrângem sfera preocupărilor noastre la tratatele și pactele cuprinzând reguli prin care se consacră și se garantează drepturi și libertăți fundamentale ale omului, trebuie precizat faptul că, în statele democratice, acestea sunt integrate organic dreptului intern.

În ceea ce privește încorporarea acestor tratate în dreptul nostru intern, dat fiind că ratificarea lor se face prin lege, ele vor urma regimul juridic și vor avea forța juridică a legilor care le-au „confirmat", respectiv legi organice sau legi ordinare.

§II. Raportul dintre dreptul intern și dreptul internațional referitor la drepturile omului, potrivit Constituției României

În România raportul dintre dreptul internațional și dreptul intern face obiectul articolelor 11 și 20 din Constituție, primul referindu-se la toate pactele și tratatele internaționale, indiferent de relațiile pe care le reglementează, iar cel de al doilea numai la documentele internaționale referitoare la drepturile și libertățile fundamentale ale omului. Această precizare este necesară, deoarece afirmarea priorității dreptului internațional este făcută numai cu privire la actele care au ca obiect drepturile omului.

---

[875] Vezi, de exemplu, decizia din 1 martie 1968 privitoare la sindicatul general al fabricanților de griș. (Charles **Debbasch**, Jacques **Bourdon**, Jean-Marie **Pontier** și Jean-Claude **Ricci**, *Droit constitutionnel et institutions juridiques*, 3ème Edit., augmentée et corrigée, Economica, Paris, 1990, p.519.)

[876] Vezi decizia din 15 ianuarie 1975 referitoare la legea asupra întreruperii sarcinii (Ibidem, p.519-520).

[877] Ibidem, p.520.

[878] Vezi Emmanuel **Decaux**, *Garanties juridiques de droit de l'homme*, în „Recueil des cours" de Vingt-Quatrième Session d'Enseignement, Strasbourg 2-30 Juillet 1993, p.4.

Dar, la aceste prevederi trebuie adăugate cele introduse prin legea de revizuire a Constituţiei, care formează acum obiectul Titlului VI, intitulat **„Integrarea euroatlantică”**.

A) **În ceea ce priveşte primul articol – art. 11** – trebuie să observăm că nici acesta nu se referă la toate pactele şi tratatele internaţionale,ci numai la cele „ratificate de Parlament, potrivit legii”. Comparând textele din Constituţia noastră cu cele din Constituţia Franţei, constatăm formularea lapidară din art.11 unde nu se prevede – aşa cum o face art.53 din Constituţia Franţei – pentru care anume tratate sau pacte este obligatorie ratificarea de către Parlament, la nivel de lege. Precizând că **tratatele ratificate de Parlament fac parte din dreptul intern**, acest text nu ne oferă nici un indiciu pentru a putea răspunde la întrebarea dacă sunt integrate acestuia (dreptului intern) şi alte izvoare ale dreptului internaţional care nu sunt ratificate la nivel de lege, precum acele acorduri care cad – potrivit Legii nr.590/2003 – în competenţa Guvernului României[879]. Dar, aceste „indicii” sunt date de Legea privind tratatele – la care ne-am referit mai sus –, care înlocuieşte Legea nr.4/1991, ce era anterioară Constituţiei şi acunară din mai multe puncte de vedere. Astfel, aici se precizează care anume tratate internaţionale trebuie ratificate de Parlament, care tratate pot fi aprobate prin hotărâre de Guvern, în ce situaţii acesta poate recurge la ordonanţe de urgenţă pentru a ratifica un tratat internaţional, precum şi modul în care aceste reglementări ce se vor integra în dreptul intern, se vor armoniza cu legislaţia românească (art.19-22 din Legea nr.590/2004).[880]

B) O dificultate de interpretare prezintă şi regulile cuprinse în **art. 20 din Constituţia României** care, spre deosebire de cele similare din Franţa, acoperă, o sferă mai restrânsă, referindu-se doar la pactele şi tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului. Numai aceste reguli au prioritate, în cazul unor neconcordanţe între dreptul intern şi dreptul internaţional. Pe de altă parte, dintr-un alt punct de vedere, sfera de cuprindere a acestui articol este mai largă decât cea a articolului 55 din Constituţia Franţei, deoarece se stabileşte şi regula interpretării normelor interne în lumina **Declaraţiei Universale a Drepturilor Omului**, document politic de o importanţă fundamentală pentru toate reglementările din domeniu, dar care este lipsit de forţă juridică. Or, tocmai **prin această trimitere a textului românesc, principiile „universale” la care ne-am referit se integrează în câmpul normativ naţional, căpătând forţă juridică.**

Aşa cum arătam mai înainte, **recunoscând caracterul obligatoriu a tuturor regulilor din tratatele şi pactele internaţionale referitoare la drepturile omului, legea fundamentală din ţara noastră precizează că în caz de neconcordanţă a acestora cu *legea internă*, au prioritate reglementările internaţionale în raport cu legile interne.** Având în vedere însă că art.73 enumeră trei categorii de legi –

---

[879] Vezi art.20 din Legea nr.590/2004, în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.23 din 12 ianuarie 2004.

[880] Vezi şi supra, Titlul III, Cap.V, §IV, pct.2.

constituționale, organice și ordinare – se pune problema, în raport cu care din ele se manifestă această prioritate? Dacă am aplica regula logicii formale *ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*, am ajunge la concluzia priorității dreptului internațional față de toate legile, inclusiv față de Constituția țării. **În lipsa unui text care să arunce o lumină asupra raportului dintre aceste acte normative** – cum este cel cuprins în art.11 din Constituția Franței care prevede autorizarea ratificării atunci când este vorba de un tratat care „fără să fie contrar Constituției, ar avea incidențe asupra funcționării instituțiilor" – **în doctrina din țara noastră** referitoare la ierarhia izvoarelor de drept **s-a argumentat** – într-o opinie – **superioritatea Constituției, pactele și tratatele internaționale fiind situate imediat după aceasta și înaintea legii**[881]. Această idee poate fi acceptată numai dacă tratatele în cauză sunt ratificate prin legi organice, altminteri ele vor ocupa treapta ierarhică a legilor ordinare, așa cum argumentam cu o altă ocazie[882]. Dar, afirmația aceasta, dacă este acceptată, este valabilă pentru toate celelalte **tratate**, pacte etc., minus cele **referitoare la drepturile omului**, care **sunt și trebuie să fie „sursa de inspirație" și criteriul de apreciere a tuturor normelor interne din acest domeniu**, având astfel prioritate față de ele. Să ne amintim că **prof. E. Decaux spunea că tratatele de care vorbim nu fac altceva decât să codifice principiile fundamentale care „fac parte din ordinea publică europeană"**[883]. Având aceeași forță obligatorie față de toate statele, nici nu se mai poate pune problema unor atingeri aduse principiului suveranității. **Și, totuși, cu ocazia revizuirii Constituției, s-a adăugat la textul anterior (art.20 alin.2), creându-se o excepție de la regula priorității tratatelor din acest domeniu, și anume prioritatea legii naționale în cazul în care aceasta conține dispoziții mai favorabile.**

C) Precizările de mai sus trebuie completate cu cele privind **integrarea României în Uniunea Europeană** din Constituția României, noile texte constituționale afirmând în mod categoric prioritatea prevederilor tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, precum și a celorlalte reglementări comunitare cu caracter obligatoriu, din momentul aderării României la Uniunea Europeană. Ordinea juridică din România după această dată va fi de o mai mare complexitate. Până acum vorbeam de „supremația Constituției", principiu încă afirmat de legea noastră fundamentală în art.1 alin.ultim. În viitor ordinea constituțională a României, ca și a celorlalte state din Uniunea Europeană, va avea două nivele: unul „comunitar" și unul național; primul, comun tuturor statelor integrate, celălalt „specific", național. Potrivit prevederilor tratatelor constitutive ale Uniunii Europene și ale Constituției României, în cazul unor dispoziții contrare din legile interne, se aplică „legile" comunitare. În acest sens, în art.148 alin.2 se statuează: „Ca urmare a aderării, prevederile tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, precum

---

[881] Vezi I. **Deleanu**, *Drept constituțional și instituții politice*, II, Editura Fundația „Chemarea", Iași, 1992, p.71.

[882] Vezi supra, Secțiunea a III-a a Capitolului V.

[883] Vezi E. **Decaux**, *op. cit.*, p.4.

şi celelalte reglementări comunitare cu caracter obligatoriu au prioritate faţă de dispoziţiile contrare din legile interne, cu respectarea prevederilor actului de aderare"[884].

D) **Precizările privind treapta ierarhică a izvoarelor de drept din ţara noastră, inclusiv a tratatelor şi pactelor la care România este parte, nu constituie o chestiune dogmatică, ci, din contră, una cu profunde implicaţii practice**, care confirmă sau infirmă, după caz, doctrina şi jurisprudenţa noastră cu privire la forţa tratatelor internaţionale. Sigur, este mai puţin probabil să existe la noi – unde legea fundamentală de curând adoptată a preluat aproape intact „catalogul internaţional al drepturilor omului" – o neconcordanţă între reglementările constituţionale şi cele internaţionale din acest domeniu, dar nu imposibil. **Eventualele neconcordanţe pot apărea în procesul de realizare a normelor constituţionale, când interpretarea textelor se poate realiza de aşa manieră încât în această viziune, a unei anume intepretări, să nu mai fie conforme cu cele internaţionale.** Putem avea, de exemplu, un text constituţional „conform" cu legea internaţională, dar care prin detalierea lui într-o lege a Parlamentului să intre în conflict cu aceasta. Sau, ceea ce este şi mai grav, este posibil ca normele stabilite într-un regulament de ordine interioară a unui organ de stat – bazate pe o interpretare greşită a textelor constituţionale – să contravină unor principii sau norme internaţionale.

Astfel, de exemplu, **Legea de modificare a Legii nr.58/1992** (de corelare a salariilor prevăzute de Legea nr.53/1991, Legea nr.40/1991 şi Legea nr.52/1991 cu nivelul salariilor de la societăţile comerciale şi regiilor autonome) **introducea o majorare de impozit de 30% pentru veniturile obţinute din cumul pentru trei categorii de persoane** (a celor ce făceau parte din Senat, a celor ce lucrau în organele judecătoreşti şi a celor ce lucrau la Guvernul României), **încălcând astfel în mod flagrant principii importante înscrise în Constituţia României**, şi anume cele prevăzute în art.16 alin.1, care stabileşte că cetăţenii sunt egali în faţa legii, în art.4 alin.2, care prevede criteriile nediscriminării şi în fostul art.53 alin.2, în temeiul căruia „sistemul legal de impuneri trebuie să asigure aşezarea **justă** a sarcinilor fiscale"(s.n). În felul acesta, prin modul cum erau reflectate aceste principii în legea amintită, **indirect** reglementările constituţionale veneau în contradicţie cu unele principii cuprinse în pacte şi tratate la care România este parte, precum art.26 din Pactul internaţional cu privire la

---

[884] Din analiza textelor constituţionale, aşa cum s-au articulat după revizuire, se poate constata, după părerea noastră, necesitatea armonizării unor prevederi, afirmarea categorică a suveranităţii de stat a României din art.1 alin.1, ca şi a supremaţiei Constituţiei din art.1 alin.5, venind oarecum în contradicţie cu afirmarea priorităţii „dreptului comunitar" din art.148 alin.2. Chiar dacă nu se va îmbrăţişa ideea unei federaţii europene, problema suveranităţii statelor integrate (ca şi cea a supremaţiei constituţiei unui stat naţional) va trebui regândită în lumina experienţei statelor federale democratice. Categoric vor fi domenii de relaţii în care normele viitoarei Constituţii europene se vor situa pe prima treaptă şi domenii în care normele constituţiilor naţionale vor deţine această „poziţie", rămânând desigur sfere de relaţii în care deciziile comunitare nu vor putea interveni.

drepturile politice şi civile, art.2 alin.2 din Pactul internaţional referitor la drepturile economice, sociale şi culturale şi art.14 din Convenţia europeană a drepturilor omului. Sau, mai exact, **în prezenţa unor principii formulate în acord cu legislaţia internaţională în materie, la nivel de constituţie, ne găseam, totuşi, în situaţia eludării acesteia, ca efect al adoptării unei legi ce se îndepărta sau chiar contrazicea principiul constituţional pe care trebuia să-l pună în aplicare**, să-i dea viaţă. Acest fapt a condus în final la declararea acestei legi ca neconstituţională, de către Curtea Constituţională[885]. De reţinut că în considerentele deciziei amintite se invocau documentele internaţionale a căror forţă normativă este recunoscută ca efect al aplicării art.20 alin.2 din Constituţie.

Spuneam, anterior modificării Statutului de organizare şi funcţionare a Curţii Constituţionale (în 1977), că regula stabilită în vechiul Statut la art.26 alin.2 încalcă principiul independenţei judecătorilor, fapt ce are repercursiuni negative asupra protecţiei drepturilor omului. Ne bucurăm să constatăm că punctul nostru de vedere a fost confirmat prin faptul că norma la care ne referim a fost abrogată. Precizăm că regula stabilită în art.26 alin.2 din Regulamentul de funcţionare al Curţii Constituţionale[886], deroga de la principiul independenţei judecătorului, îndepărtându-se de la exigenţele principiului consacrat în art.123 alin.2 din Constituţie („judecătorii sunt independenţi şi se supun numai legii"). În acest text se statua: „În cazul în care completul de 3 judecători sau completul de 5 judecători doreşte să se îndepărteze de interpretarea juridică conţinută într-o decizie a plenului sau într-o decizie definitivă a unui complet, se va adresa plenului, acordând termen în cauza pe care o dezbate. **Interpretarea dată de plen cu votul majorităţii judecătorilor este obligatorie pentru completul de judecată"** (s.n.) Or, dacă această interpretare era obligatorie, mai puteam vorbi, în această ipoteză, de ...independenţa judecătorului şi supunerea lui numai legii?[887] S-ar putea replica că în cazul soluţionării unei cauze privind constituţionalitatea unei legi, nu putem vorbi sau nu sunt în cauză drepturile fundamentale ale omului, că judecătorii de la Curtea Constituţională nu au a se pronunţa cu privire la drepturile unei persoane, că sarcina lor este aceea de a spune dacă o lege, o regulă de drept este sau nu în conformitate cu Constituţia. În realitate, normele vizate se referă tocmai la drepturile şi libertăţile cetăţenilor, la garanţiile lor. Să nu uităm că prin soluţionarea cauzelor de

---

[885] Vezi Decizia nr.6 din 25 februarie 1993 cu privire la constituţionalitatea Legii de modificare a Legii nr. 58/1992, cu privire la corelarea salariilor prevăzute în Legea nr.53/1991, Legea nr.40/1991 şi Legea nr.52/1991 cu nivelul salariilor de la societăţile comerciale şi regiile autonome, publicată în Monitorul Oficial al României nr.61/1993 (Vezi România. Curtea Constituţională, *Culegere de decizii şi hotărâri,* 1992-1993. Regia autonomă „Monitorul Oficial", Bucureşti, 1994, p.43-49).

[886] Vezi Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.190 din 7 august 1992.

[887] Cu privire la critica acestui text, dintr-un alt punct de vedere, vezi Renate Weber, *O stranie decizie a Curţii Constituţionale*, în „Revista română de drepturile omului" nr.2/1993, p.48.

neconstituţionalitate. Curţile Constituţionale apără în principal drepturile fundamentale ale omului, că verificarea constituţionalităţii legilor urmăreşte cu prioritate acest scop.

E) **Forţa tratatelor internaţionale este asigurată pe plan intern** în fiecare stat, prin mijloace specifice, juridiceşte reglementate[888]. La noi, aşa cum arătam, **art.11 stabileşte exigenţa ratificării tratatelor de către Parlament**, „potrivit legii".

Sunt supuse ratificării Parlamentului, în conformitate cu art.19 din Legea nr.590/2003, următoarele categorii de tratate: a) tratatele la nivel de stat, oricare ar fi domeniul de reglementare al acestora; b) tratatele la nivel guvernamental care se referă la cooperarea politică sau care implică angajamente cu caracter politic; c) tratatele la nivel guvernamental care se referă la cooperarea cu caracter militar; d) tratatele la nivel guvernamental care se referă la teritoriul de stat, inclusiv regimul juridic al frontierei de stat, precum şi la zonele asupra cărora România exercită drepturi de suveranitate şi jurisdicţie; e) tratatele la nivel guvernamental care se referă la statutul persoanelor, drepturile şi libertăţile fundamentale ale omului; f) tratatele la nivel guvernamental care se referă la participarea în calitate de membru la organizaţii internaţionale interguvernamentale; g) tratatele la nivel guvernamental care se referă la asumarea unui angajament financiar care ar impune sarcini suplimentare la bugetul de stat; h) tratatele la nivel guvernamental ale căror dispoziţii fac necesară, pentru aplicare, adoptarea unor noi dispoziţii normative având forţă juridică de lege ori a unor legi noi sau amendarea legilor în vigoare şi cele care prevăd în mod expres cerinţa ratificării lor.

Prin ratificare, aceste acte internaţionale se integrează în dreptul intern. Ele vor avea – ca izvoare ale dreptului – poziţia pe care o au în acest sistem legile interne. Dar, cum la noi Constituţia face o distincţie între legile constituţionale, legile organice şi cele ordinare, trebuie întotdeauna să clarificăm din ce categorie face parte tratatul supus ratificării, clarificare care poate avea ca punct de reper obiectul reglementării. Luând în considerare acest criteriu în aprecierea materiei reglementate de articolul citat mai înainte – nr.19 din Legea nr.590/2003 – observăm că acesta se referă, printre altele, şi la pactele privind **regimul politic, teritorial, statutul persoanelor, drepturile şi libertăţile cetăţeneşti, domenii de relaţii ce aparţin la noi**

---

[888] **În ceea ce priveşte încorporarea tratatelor şi pactelor internaţionale privind drepturile omului în dreptul intern, în literatura de specialitate de la noi s-au conturat mai multe poziţii.** Unii autori, având în vedere primordial Declaraţia universală, susţin că referirea la acest document ar fi lipsită de consecinţe, deoarece Declaraţia este document politic şi nu juridic. (Vezi D. **Ciobanu** şi V. **Duculescu**, *Drept constituţional*, Editura Hyperion XXI, Bucureşti, 1993, p. 87-88). Alţi autori au consacrat „principiul **self executing**", conform căruia convenţiile internaţionale privind drepturile omului sunt direct aplicabile în dreptul internaţional (Vezi Ion **Muraru**, M. **Constantinescu**, *Studii constituţionale*, Edit. ACTAMI, Bucureşti, 1995, p. 203). În sfârşit, sunt şi autori care nuanţează „răspunsul" la întrebarea noastră, susţinând că tratatele şi pactele internaţionale din domeniul drepturilor omului capătă forţă juridică pe plan intern, în ţara noastră, atât prin faptul ratificării, cât şi prin efectul prevederilor art. 20 alin. 2 din Constituţie. (Vezi sintetizarea acestor puncte de vedere în: Thomas **Buergenthal** şi Renate **Weber**, *Dreptul internaţional al drepturilor omului*, Editura ALL, Bucureşti, 1966, p. 217 ş.u.).

reglementării constituționale. În astfel de cazuri, potrivit principiului supremației constituției – principiu afimat *in terminis* de legea noastră, fundamentală în art.1 alin. ultim – nu se poate trece la încheierea unor tratate internaționale în acest domeniu dacă regulile sau principiile cuprinse în legea internațională contravin Constituției noastre. Sau, mai bine zis, **se poate încheia un astfel de tratat numai după revizuirea Constituției**, dacă acest lucru nu contravine dispozițiilor art.152 care prevede limitele revizuirii[889]. Este concluzia la care ajungeam pe baza textului inițial al Constituției, concluzie care după revizuire ne este confirmată. Acum, în alin.3 al art.11 se precizează: „În cazul în care un tratat la care România urmează să devină parte cuprinde dispoziții contrare Constituției, ratificarea lui poate avea loc numai după revizuirea Constituției".

În situația în care, potrivit art.73 alin.3 (sau altor articole care fac referire directă la legea organică) materia reglementată prin normele internaționale aparține acestui domeniu, adoptarea legii de ratificare se va face cu procedura prevăzută de art.76 alin.1, pactul sau tratatul respectiv situându-se în ierarhia izvoarelor de drept pe treapta ocupată de aceste legi – organice –, având deci o forță juridică superioară legilor ordinare.

Dar, așa cum reiese din Legea nr.590/2003, **există și acorduri, pacte etc. care nu trebuie supuse ratificării de către Parlament**. În astfel de cazuri, două probleme se ridică: 1) dacă actele de acest gen vor fi integrate dreptului intern, avînd în vedere că art.11, alin.2 se referă doar la tratatele ratificate de Parlament și 2) care este forța lor juridică, în cazul în care s-a dat un răspuns afirmativ la prima întrebare, situație mult mai ușor de rezolvat, dacă ținem cont de faptul că actele obișnuite ale Guvernului sunt hotărârile și locul lor în ierarhia izvoarelor de drept din țara noastră este cel ce urmează legii sau ordonanței, în situația când aceasta nu trebuie suspusă aprobării de către Parlament

Se poate observa astfel că, în cele din urmă, *forța obligatorie a tratatelor internaționale* (a actelor normative internaționale, în general), se *asigură prin manifestarea de voință a organelor de stat competente, a instituțiilor naționale. „Forța" actelor normative adoptate de aceste autorități este diferită, ele situându-se pe trepte distincte ale sistemului izvoarelor de drept. „Forța" actelor normative este determinată atât de natura lor – legi ale Parlamentului, hotărâri ale Guvernului etc. – cât și de obiectul de reglementare, care impune, după caz, adoptarea unei legi ordinare sau a unei legi organice.*

F) Vorbind de transpunerea normelor internaționale în dreptul intern și de **forța tratatelor internaționale**, desigur că trebuie să facem **deosebire** între garanțiile juridice și cele de altă natură. Sigur că este foate important să stabilești garanții ale acestora, dar nu este suficient. Dincolo de garanțiile juridice se află cea mai grea sarcină a societăților contemporane, a celor naționale dar și a comunității internaționale în ansamblul ei. **S-a adoptat un număr foarte mare de acorduri**, s-au stabilit principii foarte generoase, tot mai multe state au aderat la astfel de acorduri (mai ales după terminarea războiului rece,

---

[889] Cu privire la această problemă, vezi supra, Secțiunea a III-a a Capitolului V.

ca efect al prăbuşirii comunismului în statele din estul şi centrul Europei), s-au adoptat constituţii noi ori s-au revizuit cele vechi în lumina acestor pacte, prevăzându-se un număr important de garanţii juridice a drepturilor şi libertăţilor fundamentale ale omului, **dar condiţia persoanelor fizice, în foarte multe state, nu s-a îmbunătăţit simţitor. Se pune, deci, şi problema asigurării priorităţii tratatelor internaţionale şi pe alte planuri decât cel normativ.** Este greu „să dai viaţă" unor reguli internaţionale, ca cele referitoare la „dreptul la un nivel de trai decent", „dreptul de a se bucura de cea mai bună sănătate fizică şi mintală", „dreptul la educaţie", „dreptul de a participa la viaţa culturală" etc., într-un stat în care bântuie sărăcia şi înapoierea. Să ne amintim ce spunea Franklin D. Roosevelt în 1941, care, vorbind de o lume fondată pe patru libertăţi esenţiale, enumera printre acestea, 1) eliberarea de sărăcie şi 2)eliberarea de frică[890].

În condiţiile existente azi în ţara noastră, asigurarea primatului dreptului internaţional privind drepturile omului rămâne o problemă a dreptului intern – prin dispoziţiile interne garantându-se preeminenţa celor internaţionale-, dar nu numai o problemă de ... drept. O bună reglementare juridică în domeniu constituie doar o premisă. Pentru ca aceasta să devină realitate, eforturile trebuie multiplicate, ele trebuind întreprinse pe toate planurile, *eliberarea de sărăcie şi de frică rămânând încă de actualitate*[891].

Secţiunea III

Reglementarea drepturilor fundamentale în Constituţia României

§I. Un posibil mod de abordare a problemei

În legătură cu prezentarea acelor dispoziţii din Constituţia României din 1991 care consacră drepturile fundamentale în lumina celor internationale din domeniu, o precizare trebuie făcută *ab initio*: **Titlul II**, cel afectat acestui domeniu, **este intitulat „Drepturi, libertăţi şi îndatoriri fundamentale"** fără a se preciza titularii acestor drepturi. Dar, din interpretarea textelor cuprinse aici, reiese, fără nici un fel de dubiu, că **drepturile prevăzute sunt ale omului şi cetăţeanului**, unele fiind atribuite doar cetăţenilor, precum drepturile exclusiv politice, iar altele tuturor locuitorilor: cetăţeni,

---

[890] Vezi Thomas **Buergenthal**, Alexandre **Kiss**, *La protection internationale des droits de l'homme. Précis*, Edit. N. P. Engel, Kehl, Strasbourg, Arlington, 1991, p. 12.

[891] Un singur exemplu, dacă mai este nevoie, este de ajuns pentru a ilustra ideea. La 27 decembrie 1990, România a ratificat **Convenţia cu privire la drepturile copilului**, regulile cuprinse aici căpătând forţa juridică a unei legi. În acest act normativ, printre altele, se prevede obligaţia statelor semnatare a Convenţiei, deci, acum, şi a statului nostru, „de a asigura copilului protecţia şi îngrijirile necesare pentru **bunăstarea sa**" (s.n.). Dar care este „forţa" **reală** a acestui tratat? Copilul ai cărui părinţi sunt şomeri, bolnavi etc., cui şi cum se va adresa pentru a accede la ... bunăstare? Cum se poate altfel atinge acest scop, decât prin măsuri – şi măsuri – economice? Privind astfel lucrurile, din nou realizăm imensa dificultate a scoaterii din marasm a societăţii, sarcină care, în mod categoric, trebuie realizată şi prin intermediul cooperării cu alte state sau cu organisme internaţionale, deci şi prin încheierea unor tratate şi asigurarea forţei lor juridice.

străini sau apatrizi. De asemenea, trebuie remarcată de la început necesitatea interpretării normelor din Titlul II în lumina celorlalte reglementări din Constituție, în special în legătură cu cele din Titlul I – intitulat „Principii generale" – și din Titlul IV, unde sunt prevăzute importante sarcini ale statului, îndeosebi cu caracter economic. În sfârșit, dacă vrem să avem o imagine cât mai apropiată de realitate asupra reglementărilor constituționale din acest domeniu, trebuie să atacăm problema drepturilor și libertăților fundamentale în strânsă legătură cu obligațiile statului vis-a-vis de propriii săi cetățeni, de întreaga populație, așa cum sunt acestea consacrate în legea fundamentală.

Realizate aceste trei exigențe, logic, se impune o a patra, care, din punct de vedere al importanței ei, se situează însă pe primul plan, și anume analiza drepturilor omului și ale cetățeanului din perspectiva acelor norme care dau expresie statului de drept, stabilindu-i coordonatele juridice, formale. O astfel de abordare presupune, însă, o privire de ansamblu asupra modului în care sunt reglementate puterile publice la noi și care sunt limitele acestora.

Tripticul consacrat de Carta de la Paris pentru a nouă Europă (1990) – „stat de drept", „democrație" și „drepturile omului" – a influențat fără doar și poate constituantul român, după cum dorința imensă a unui întreg popor de a restaura aceste valori, sigur s-a reflectat în documentul amintit, alături de voința celorlalte state participante.

În decembrie 1989, în Comunicatul Frontului Salvării Naționale, anunțându-se dizolvarea structurilor comuniste, se preconizau noi principii de organizare socială – precum pluralismul politic, separația puterilor în stat, economia de piață etc. – ce constituie cerințe ale statului de drept. Aceste principii au fost reafirmate prin Decretul-lege nr.92/1990, în care se prevedea: „Puterea politică în Româmia aparține poporului și se exercită potrivit principiilor democrației, libertății și asigurării demnității umane, inviolabilității și inalienabilității drepturilor fundamentale ale omului (art.1) (s.n.). Dar, consacrarea acestora ca „valori supreme", care se presupun reciproc, s-a realizat abia prin textele noii Constituții. Trebuie remarcat, astfel, pe de o parte, afirmația de principiu făcută în art.1 alin.3 în care „statul de drept", „democrația" și „drepturile omului" sunt declarate „valori supreme", garantate de statul român și, pe de altă parte, cuprinsul normativ al legii fundamentale, regulile consacrate aici – care dau expresie unei concepții privind organizarea puterii politice în confomitate cu exigențele principiilor amintite.

Fără să reluăm argumentarea afirmației potrivit căreia organizarea politică a societății se realizează de noua lege fundamentală în confomitate cu principiile amintite, enumerăm în continuare doar câteva din rațiunile pe baza cărora am putea susține că azi, la noi, putem vorbi de existența unui „stat de drept în sens formal", organizarea „normativă" a puterii fiind corespunzătoare exigențelor statului de drept, așa cum au fost fomulate în doctrină. Astfel, este afirmată și garantată juridicește suveranitatea poporului, conducerea acestuia prin structuri organizaționale ce constitute forme ale reprezentării directe sau semi-directe, este afirmat și aplicat în reglementarea constituirii

organelor reprezentative principiul pluralismului politic, este afirmat şi aplicat în organizarea autorităţilor publice principiul separaţiei puterilor în stat (chiar dacă iniţial afimaţia nu era făcută *in terminis*), constituindu-se reguli care reflectă principiul „Checks and balances"[892] (reguli prin care se prevăd mijloacele de control reciproc de care dispun autorităţile publice de la noi), este afirmat principiul autonomiei locale, al descentralizării şi deconcentrării serviciilor publice, sunt consacrate drepturi şi libertăţi fundamentale în conformitate cu „catalogul internaţional al drepturilor omului", prevăzându-se şi garanţii juridice ale acestora, sunt afirmate şi garantate – îndeosebi prin crearea Curţii Constituţonale – supremaţia Constituţiei şi legalitatea, după cum este afirmată şi garantată forţa obligatorie a tratatelor internaţionale pe plan intern.

Dar, cu toate că *nu putem vorbi încă de un „stat de drept în sens material"*, adică de un stat în care normele juridice – ce reglementează în mod democratic puterile publice, stabilindu-le şi limitele (drepturile şi libertăţile fundamentale ale cetăţeanului) – **sunt şi transpuse în realitate, nu trebuie să minimalizăm importanţa organizării** – pe bază de norme constituţionale – **a puterilor în stat în conformitate cu exigenţele mai vechi şi mai noi ale statului de drept şi**, corelativ, nici faptul afirmării unor largi drepturi şi libertăţi.

§II. Caracterizare generală a reglementărilor cuprinse în Titlul II din Constituţie, referitor la drepturi, libertăţi şi îndatoriri fundamentale

Aprecierea globală a reglementărilor privind drepturile, libertăţile şi îndatoririle fundamentale trebuie să aibă în vedere – aşa cum precizam mai înainte – atât regulile cuprinse în Titlul II, prin care se consacră şi se garantează principalul mănunchi de dretpuri, cât şi cele cuprinse în alte structuri ale Constituţiei, precum Titlul I. Vom observa că acestea guvernează organizarea politică a societăţii, constituirea formelor organizaţionale etatice şi raporturile dintre ele, dar şi reglementarea drepturilor şi libertăţilor cetăţeneşti. Astfel, de exemplu, în art.1 alin.3 drepturile fundamentale sunt declarate „valori supreme ale societăţii, în art.4 se stabilesc criteriile non-discriminării, în art.5 se consacră un principiu fundamental al reglementării cetăţeniei, în art.6 se consacră dreptul la identitate al minorităţilor naţionale, în art.7 se stabileşte poziţia de principiu a statului nostru faţă de românii din străinătate, iar în art.11 şi 20 se stabileşte principiul în conformitate cu care se realizează integrarea dreptului internaţional în dreptul intern. De asemenea, normele grupate înlăuntrul Titlului II trebuie anvizajate în lumina celor din Titlul IV, care, consacrînd importante sarcini ale statului, apar ca garanţii ale drepturilor recunoscute aici, îndeosebi ale celor economice.

Dacă ne referim la Titlul II, trebuie să reliefăm mai întâi structurarea normelor, a conţinutului normativ, fapt ce facilitează interpretarea voinţei constituantului.

---

[892] Teoria *checks and balances* este fundamentată de John Locke în lucrarea sa de referinţă „Essay on the civil government", apărută în 1690.

Acest Titlu cuprinde 4 capitole, după cum urmează:

1) **„Dispoziții comune"**, în care sunt formulate o serie de principii ce guvernează reglementarea drepturilor fundamentale, precum principiul universalității drepturilor și obligațiilor (art.15), principiul egalității în drepturi (art.16), principiul protecției românilor în străinătate (art.17), principiul priorității dreptului internațional privind drepturile omului, în caz de contradicție între acesta și legile interne (art.20 alin.2) etc.;

2) **„Drepturile și libertățile fundamentale"**, în care sunt cuprinse atât drepturi ale omului în general, cât și drepturi ale cetățeanului, consacrându-se o paletă largă de drepturi, fapt ce reflectă grija Adunării constituante de a nu lăsa în afara reglementării nici unul din drepturile prevăzute în „catalogul universal al drepturilor omului",

3) **„Îndatoririle fundamentale"**, în care sunt prevăzute obligațiile cetățenilor față de propriul stat, ca un reflex al apartenței lor la acesta, și

4) **„Avocatul poporului"**, instituție ce se creează pentru prima oară în țara noastră. Prin înființarea acesteia, se dorește o lărgire a sferei formelor instituționale de ocrotire a drepturilor fundamentale.

Cu privire la Titlul II, mai trebuie făcută o precizare: acesta, ca și Titlul I, cuprinde, o serie de principii ce guvernează reglementarea juridică a drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale, precum principiul egalității în drepturi (art.16 alin.1), **principiul universalității drepturilor** (art.15), **principiul interpretării și aplicării normelor constituționale privind drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale în lumina pactelor internaționale** referitoare la drepturile omului (art.20); principiul în conformitate cu care **restrîngerea exercițiului unor drepturi** se poate face numai prin lege, în acord cu condițiile prevăzute expres în Constituție și în documentele internaționale referitoare la drepturile omului (art.53); principiul **accesului liber la justiție** pentru apărarea drepturilor și libertăților (art.21 și 51); **principiul protecției românilor în străinătate** (art.17); **principiul protecției străinilor și apatrizilor care locuiesc în România**, prin garantarea „persoanelor și averilor" (art.18); **principiul răspunderii statului pentru erorile judiciare** săvârșite în procesele penale etc.

În al doilea rând, simpla lectură a drepturilor înscrise în Titlul II ne conduce la concluzia **lărgirii sferei de cuprindere a reglementărilor privind drepturile și libertățile fundamentale**, ceea ce se impune ca un incontestabil pas înainte pe calea democratizării. Observăm, de asemenea, **ridicarea la rangul de principii constituționale a unor principii ce erau formulate anterior de texte aparținând dreptului civil sau dreptului penal**. Astfel, de exemplu, sunt afirmate principiul neretroactivității legii (art.15 alin.2), principiul bunei-credințe în exercitarea drepturilor constituționale (art.57), principiul respectării dreptului altuia (art.57) etc. Vom remarca și **drepturi noi**, care nu au fost consacrate până acum pe calea reglementării juridice, precum „dreptul la viață intimă, familială și privată" (art.26), „dreptul la un nivel de trai decent" (art.47 alin.1), dreptul la „ajutor de șomaj" (art.47 alin.2), „dreptul de protecție a persoanelor handicapate (art.50), dreptul la informație (art.31) etc.

În al treilea rând, trebuie subliniat că, **în principiu, toate drepturile consacrate în Titlul II sunt prevăzute cu garanţii juridice**, acestea constituindu-se ca premise importante ale respectării lor, în special de către autorităţile publice. Amintim, **cu titlu de exemplu**, cele cuprinse în art.23, care consacră libertatea individuală, în art.30, care consacră libertatea de exprimare, în art.44 referitor la dreptul de proprietate, în art.48, care garantează egalitatea copiilor din afara căsătoriei cu cei din căsătorie, precum şi cele cuprinse în art.52 alin.3, care prevede răspunderea patrimonială a statului pentru erorile judiciare săvârşite în procesele penale.

În legătură cu garanţiile juridice trebuie subliniat faptul că prin **Legea de revizuire a Constituţiei din noiembrie 2003 s-au adăugat noi garanţii** unor drepturi consacrate în Titlul II, **unele cu valoare de principiu** – precum separarea puterilor în stat, prevăzută în art.1 alin.4, retroactivitatea „legii contravenţionale mai blânde"[893] prevăzută în art.15 alin.2 şi egalitatea de şanse între femei şi bărbaţi pentru ocuparea unor funcţii şi demnităţi, prevăzută în art.16 alin.3 –, **altele cu „adresă" concretă la exercitarea unor anume drepturi şi libertăţi**, precum dreptul la un proces echitabil şi la soluţionarea cauzelor într-un termen rezonabil (art.21 alin.3), gratuitatea şi caracterul facultativ al jurisdicţiilor speciale administrative (art.21 alin.4), posibilitatea dispunerii arestării preventive numai de judecător şi numai în cursul unui proces penal (art.23 alin.4), stabilirea unor termene stricte pentru arestarea şi prelungirea arestării preventive (art.23 alin.5 şi 6), recunoaşterea dreptului de a ataca încheierile instanţei judecătoreşti privind măsura arestării preventive (art.23 alin.7), restrângerea sferei sancţiunii privative de libertate (art.23 alin.13), condiţionarea mai strictă a posibilităţii efectuării percheziţiei de către organele abilitate (art.27), posibilitatea acordării unor burse sociale (art.32 alin.4), coborârea vârstei de la care o persoană poate căpăta dreptul de a fi aleasă (art.37), lărgirea dreptului de asociere, prin prevederea libertăţii de asociere în patronate (art.40) sau obligarea la instituirea unui salariu minim pe ţară (art.41 alin.2) şi lărgirea formelor de asigurări publice sau private (art.47 alin.2). În sfârşit, aici am aminti şi extinderea sferei dreptului persoanei vătămate de o autoritate publică prin prevederea care priveşte răspunderea patrimonială a statului pentru prejudiciile cauzate prin erorile judiciare (art.52 alin.3) şi prin prevederea referitoare la apărarea interesului legitim (art.52 alin.1). Şi dacă amintim ameliorarea unor texte ce se constituie în garanţii juridice constituţionale a unor drepturi şi libertăţi, nu trebuie să uităm a sublinia – lucru important – creşterea rolului Avocatului Poporului în apărarea acestor drepturi (art.58, 146 etc.).

În al patrulea rând, se remarcă **alinierea reglementărilor noastre constituţionale** la unele prevederi *noi* din dreptul internaţional, cum sunt cele referitoare la „obiecţiunea de conştiinţă", care poate fi ridicată de cei ce nu pot efectua serviciul militar din motive religioase (art.42 alin.2 combinat cu art.55 din Constituţie). În acest sens **trebuie să precizăm că, pe de o parte, paleta drepturilor fundamentale**

---

[893] Anterior retroactivitatea era prevăzută doar pentru legea penală.

a fost completată cu noi drepturi – precum accesul la cultură, garantat de art.33, libertatea economică prevăzută de art.45, dreptul la un mediu sănătos, „recunoscut" de art.35 –, şi, **pe de altă parte, unele reglementări au fost adaptate exigenţelor integrării europene**, prin consacrarea unor libertăţi specifice „cetăţenilor europeni" – precum dreptul de a alege şi a fi ales în Parlamentul european (art.38), dreptul de a accede la demnităţi publice, civile sau militare al românilor cu dublă cetăţenie (art.16 alin.3), dreptul cetăţenilor europeni de a alege şi a fi aleşi în autorităţile administraţiei publice locale (art.16 alin.4), dreptul cetăţenilor străini şi al apatrizilor de a dobândi dreptul de proprietate privată asupra terenurilor (art.44 alin.2) etc.

În al cincilea rând, se remarcă, ca un fapt ce ar putea fi cu adevărat pozitiv în condiţiile în care realitatea normativă ar coincide cu cea de fapt, **existenţa unor reglementări privind obligaţiile statului**, precum cele prevăzute în art.34, care-l obligă la adoptarea unor măsuri de asigurare a igienei, şi cele înscrise în art.47, care-l obligă la măsuri de dezvoltare economică şi protecţie socială menite să asigure un nivel de trai decent. În sfârşit, cu toate că deocamdată avem în vedere doar normele din Titlul II, este totuşi necesar să amintim în acest context existenţa unor astfel de obligaţii ale statului şi în alte titluri ale Constituţiei, precum în Titlul IV, în cadrul căruia se prevede sarcina referitoare la creşterea calităţii vieţii (art.135) şi cea referitoare la garantarea proprietăţii publice (art.136). **Extinderea sferei obligaţiilor statului** apare ca efect a extinderii drepturilor si libertăţilor social-economice, al accentuării semnificaţiilor acestora, în condiţiile unei economii de tranziţie. Observăm, astfel, că obligaţiile statului, corelative drepturilor şi libertăţilor cetăţeneşti, apar nu numai ca garanţii ale acestora, ci şi ca premise ale responsabilităţii lui.

În sfârşit, strâns legată de ideea de obligaţii ale statului este şi cea referitoare la **posibilitatea restrângerii exerciţiului unor drepturi sau al unor libertăţi.** În acest sens trebuie precizat că cetăţeanul este permanent vulnerabil vis-à-vis de posibilitatea statului, a autorităţilor sale, de a reglementa relaţiile sociale de o manieră care presupune restrângerea libertăţii individului, impunerea unor noi obligaţii, îndatoriri ale acestora. Tocmai pentru a limita acest apetit al puterii, competenţa organelor abilitate a stabili norme juridice prin care se restrânge exerciţiul unor drepturi a fost limitată prin art.53 alin.2, unde se statuează: „restrângerea poate fi dispusă numai dacă este necesară într-o societate democratică. Măsura trebuie să fie proporţională cu situaţia care a determinat-o, să fie aplicată în mod nediscriminatoriu şi fără a aduce atingere existenţei dreptului sau libertăţii".

§III. Caracterizare generală a reglementărilor constituţionale care se referă - direct sau indirect – la drepturi şi libertăţi fundamentale

Dacă luăm în considerare ansamblul normelor constituţionale care se referă la drepturi, libertăţi şi îndatoriri fundamentale vom remarca, pe de o parte, legătura intrinsecă dintre reglementările din Titlul II cu cele din Titlul III şi V, în situaţia în care facem abstracţie de Titlul IV la care ne-am referit deja. Astfel, regulile cuprinse

în Capitolul VI din Titlul III referitoare la autoritatea judecătorească apar ca mijloace de realizare a drepturilor fundamentale înscrise în Titlul II, orice persoană putându-se adresa justiţiei (instanţelor judecătoreşti) „pentru apărarea drepturilor, libertăţilor şi intereselor sale legitime", aşa cum se stipulează în art.21. La fel, regulile cuprinse în Titlul V – care reglementează organizarea şi atribuţiile Curţii Constituţionale – trebuie privite şi ele prin prisma legăturilor cu normele din Titlul II, pentru că scopul final al acestei instituţii este tocmai apărarea drepturilor şi libertăţilor fundamentale ale cetăţenilor, chiar dacă acesta nu este prevăzut expres în legea noastră fundamentală. În sfârşit, trebuie relevată corelativitatea normelor din Titlul II cu cele din Titlul I, în mod deosebit cu prevederile art.1 alin.3 care consacră drepturile fundamentale ca „valori supreme", ale art.4 alin.2 care stabileşte criteriile non-discriminării şi ale art. 6 (coroborat cu art.4 alin.2 şi art.16) care consacră dreptul la identitate al minorităţilor naţionale.

Nu spunem „o noutate" afirmînd că **noua Constituţie a României este apreciată pe plan intern şi international ca o constituţie democratică, ca un document politico-juridic modern**, creat potrivit exigenţelor organizării democratice a societăţii, aşa cum sunt acestea formulate în doctrină şi în unele documente politice internaţionale. Trebuie subliniat, de asemenea, că există şi opinii cu adevărat critice la adresa unor reglementări constituţionale, printre cele mai severe fiind cele exprimate în primele două numere ale „Revistei române de drepturile omului"[894]. Ba, mai mult, sunt şi autori – precum Eleodor Focşeneanu – care au negat legitimitatea Constituţiei din 1991, ajungând la concluzia că „în România se aplică o Constituţie care nu a intrat niciodată în vigoare"[895].

Analiza noii noastre Constituţii, în mod deosebit a reglementărilor privind drepturile, libertăţile şi îndatoririle fundamentale, comparativ cu alte constituţii, atât cu cele adoptate în Europa Centrală şi de Răsărit după căderea regimurilor comuniste, cât şi cu cele ale statelor democratice din Occident şi cu Constituţia noastră din 1923 (considerată cea mai democratică lege fundamentală a României) ne conduce la concluzia că avem o Constituţie democratică şi „bine făcută", „bine gândită". Dar, aceasta este impresia de ansamblu, care nu exclude aprecieri critice la adresa unor texte.

---

[894] Puncte de vedere critice, uneori exagerate, după părerea noastră, întâlnim şi în doctrina altor state. În acest sens vezi François Julien **Laferrière**, *La constitution roumaine du 8 décembrie 1991 ou le difficile apprentissage de la démocratie*, în „Revue de droit public", nr. 5/1993 şi Bernard **Lime**, *Le système constitutionnel roumain*, în „Revue de droit public" nr. 2/1994.

[895] Vezi Eleodor **Focşeneanu**, *Istoria constituţională a României*, Editura Humanitas, Bucureşti, 1992, p. 173.

În ceea ce ne priveşte, de la început precizăm că nu împărtăşim punctul de vedere al celor ce „desfiinţează" Constituţia – precum autorul citat anterior –, dar nici punctul de vedere al acelora care utilizează numai superlative pentru aprecierea ei[896].

Aşa cum spuneam, noua Constituţie poate fi apreciată, în ansamblu, pozitiv, dar există **raţiuni suficient de puternice pentru a critica unele texte,** inclusiv cele ce privesc drepturile fundamentale care formează obiectul acestui capitol.

§IV. Privire critică asupra *unor* reglementări constituţionale privind drepturile şi libertăţile fundamentale

Analiza textelor constituţionale care reglementează drepturile, libertăţile şi îndatoririle fundamentale sau statuează principii în acest domeniu, scoate, însă, la iveală nu numai aspecte pozitive, ca cele subliniate de noi anterior, ci şi unele carenţe sau lacune ale constituantului.

Astfel, mai întâi, se remarcă recurgerea relativ frecventă a acestuia la **propoziţii vocative,** neurmate de norme care să stabilească modalităţile de realizare a drepturilor consacrate, garanţiile lor juridice. În al doilea rând, am vrea să atragem atenţia asupra unui procedeu, tot atît de criticabil ca şi primul, şi anume cel al afirmării generoase a unor drepturi, sarcina organizării realizării lor, găsirea „formelor" normative de înfăptuire a acestora fiind lăsată pe seama legiuitorului ordinar. Astfel, de exemplu, în **alin.1 al art.33** se afirmă dreptul la ocrotirea sănătăţii, pentru ca în alin.3 să se dea în sarcina legiuitorului ordinar „organizarea asistenţei medicale, a sistemului de asigurări sociale pentru boală, accidente, maternitate" etc. La fel, **art.47 alin.1** cuprinde formulări vagi, imprecise, ce amintesc dureros de trecut, în legătură cu obligaţia statului de a asigura „un nivel de trai decent" cetăţenilor săi. Este adevărat că în alin. 2 se adaugă **nişte** drepturi, precum „dreptul la pensie", „dreptul la concediu de maternitate plătit", la „ajutor de şomaj" etc., dar toate aceste garanţii juridice s-au dovedit deja insuficiente pentru a putea vorbi de un real drept la „un nivel de trai decent".

O „afirmaţie" fără acoperire ni se pare şi cea făcută în **art.48 alin.1** referitoare la „dreptul şi îndatorirea părinţilor de a asigura creşterea, educaţia şi instruirea copiilor", deoarece nu se prevăd nici mijloacele pentru asigurarea acestui drept al copiilor, nici sancţiunea eventuală a părinţilor care nu-şi respectă obligaţiile care decurg de aici, nici căile prin care statul i-ar putea obliga pe aceştia să acţioneze ca atare. De altfel, aceleaşi lacune remarcăm şi la textele cuprinse în art.49 alin.4 în care se prevede că: „autorităţile publice au obligaţia să contribuie la asigurarea condiţiilor pentru participarea liberă a tinerilor la viaţa politică, socială, economică, culturală şi sportivă a ţării". Frumos, dar atât; o prevedere generoasă, un ideal. Este un element specific unui document politic, dar nu unuia juridic. Mult mai important era să se detalieze, să se prevadă nişte reguli care să constitue garanţii juridice ale drepturilor consacrate.

---

[896] Vezi, de exemplu, Ioan **Muraru**, în *Constituţia României – comentată şi adnotată*, p. 36-101 şi 107-116.

Observăm că **afirmarea – doar afirmarea – unor drepturi şi libertăţi riscă să rămână simplă lozincă,** dacă nu este urmată de garanţii, dacă în text nu sunt prevăzute şi obligaţii concrete care incumbă statului sau dacă, lăsând această sarcină pe seama legiuitorului ordinar, acesta întârzie să intervină. Dar, se poate şi mai rău; Constituţia să consacre un principiu, iar parlamentul să-l încalce, fie pornind de la o interpretare eronată a acestuia, fie depăşindu-şi competenţele. În acest sens este relevantă adoptarea Legii nr.58/1992 prin care au fost grav încălcate dispoziţiile art.16 combinat cu art.4 referitoare la egalitatea cetăţenilor şi ale art.53 alin.2 unde se statuează că „sistemul legal de impuneri trebuie să asigure aşezarea justă a sarcinilor fiscale"[897]. Legea aceasta, prin care s-a preconizat un impozit majorat pe cumul **numai** pentru anumite categorii de salariaţi, precum şi Decizia Curţii Constituţionale referitoare la Legea de modificare a Legii nr.58/1992, au scos în evidenţă şi alte lacune ale Constituţiei. Astfel, observăm **mai întâi** că lipsa posibilităţii **sesizării** Curţii amintite de către cetăţeni în legătură cu neconstituţionalitatea unei legi are drept consecinţă faptul că nu pot să acţioneze împotriva unor prevederi neconstituţionale decât dacă... au ajuns la proces, numai pe această cale putând ridica excepţia de neconstituţionalitate. Or, este ştiut că cele mai democratice constituţii prevăd dreptul de recurs, de sesizare directă a jurisdicţiilor constituţionale[898]. **În al doilea rând** s-a constatat, cu această ocazie, că art.4 din Constituţie este astfel formulat încât face posibilă discriminarea pe alte criterii decît cele prevăzute expres aici. În acest sens, poate fi dată ca exemplu aceeaşi lege – nr.58/1992 –, prin care s-a făcut o discriminare în ceea ce priveşte regulile aplicabile impozitului în cazul cumulului de funcţii. Or, dacă comparăm art.4 cu art.14 din Convenţia Europeană a Drepturilor Omului şi art.26 din Pactul internaţional referitor la drepturile civile şi politice, vom vedea că regula din Constituţia României prezintă o serioasă lacună: face o enumerare limitativă a criteriilor de non-discriminare, în loc să recurgă la una enunciativă, lăsându-se astfel o portiţă deschisă discriminării.

În sfârşit, dacă ne referim la unele prevederi – precum cele din **art.135 lit.f** privind „creşterea calităţii vieţii" şi cele din **art.47 alin.1** referitoare la „un nivel de trai decent" –, nu putem să nu subliniem ***marea diferenţă dintre normativitate şi realitate,*** *diferenţă ce putea fi redusă printr-o reglementare mai precisă a modalităţilor prin care statul* ***social****, ca „valoare supremă" este garantat.*

Analizând drepturile fundamentale în strânsă legătură cu obligaţiile statului, remarcam ca un fapt pozitiv reglementarea relativ „detaliată" a acestora şi implicit a responsabilităţilor sale. Dar şi în această privinţă pot fi formulate unele observaţii. Astfel, de exemplu, se putea prevedea şi trebuia să se prevadă răspunderea statului în situaţia în unor grave prejudicii suferite de cetăţeni.... **prin lipsa de reglementare juridică în domenii importante de relaţii sociale**, sau întârzierea lor condamnabilă. Ne gândim mai întâi la **întârzierea** reglementărilor privind învăţământul

---

[897] Vezi Titlul VIII, Cap. II, Secţ. II, §II.

[898] Vezi, de exemplu, Legea fundamentală a Germaniei (art.93 alin.1 pct.4a), Constituţia Spaniei (art.161 alin.1 pct.b), Constituţia Portugaliei (art.280) etc.

particular – fapt ce a determinat apariţia şi prolifererarea unor fenomene care scapă controlului etatic, cu grave repercursiuni pentru stat, dar şi pentru individ –, a reglementărilor privind practicarea avocaturii şi, mai ales, a celor privind restituirea imobilelor abuziv trecute în patrimoniul statului în perioada dictaturii.

Adoptarea unei constituţii care organizează democratic societatea, stabilind reguli de lungă durată sau pentru totdeauna (ştiut fiind că sunt state care au adoptat o singură constituţie de-a lungul existenţei lor, precum SUA, şi există autori care afirmă că un popor adoptă o constituţie doar o singură dată)[899], **nu înseamnă şi instaurarea instantanee a relaţiilor preconizate.** Ca să devină realitate, ea trebuie înţeleasă, receptată corect, aplicată. Fiind „o reformă profundă", de perspectivă, se transformă în realitate în timp. Instituirea formelor organizaţionale prevăzute de noua noastră Constituţie, funcţionarea lor potrivit scopurilor afirmate, dar mai ales ordonarea şi desfăşurarea relaţiilor dintre cetăţeni şi dintre aceştia şi stat în conformitate cu noile principii, afirmarea personalităţii umane ***constituie un proces deosebit de complex,*** care nu se instaurează pe făgaşul normal de la sine, ci prin efortul conjugat al tuturor. Efortul se manifestă, indubitabil, pe toate planurile: economic, social, instituţional, normativ etc. În toate domeniile trebuie acţionat, dar reforma principală – sigur, nu de natură constituţională – se situează pe planul transformării ***omului***, a „omului ***cetăţii***". Aici sunt necesare îndeosebi mutaţii de esenţă. Libertatea, demnitatea şi responsabilitatea „afirmate" ca atare de fiecare dintre noi, pot determina ***puterea*** să acţioneze corect şi eficient, orientându-se către scopurile urmărite prin adoptarea Constituţiei.

[899] Vezi, de exemplu, Jean-François **Aubert**, *op. cit.*, p. 130 ş.u.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

CUPRINS

PREFAȚĂ LA EDIȚIA A PATRA 7
CUVÂNT ÎNAINTE 9
TITLUL I. PRINCIPII CE GUVERNEAZĂ ORGANIZAREA POLITICO-ETATICĂ A ROMÂNIEI POTRIVIT NOII CONSTITUȚII 11
Capitolul I. Identificarea principiilor 11
Capitolul II. Suveranitatea poporului 13
Secțiunea I. Sediul juridic al materiei 13
Secțiunea II. Suveranitatea populară 14
Secțiunea III. Suveranitatea națională 15
Secțiunea IV. „Soluția" constituantului român 16
Capitolul III. Exercitarea suveranității poporului prin reprezentanții săi şi prin referendum 19
Secțiunea I. Sediul juridic al materiei 19
Secțiunea II. Democrația reprezentativă 19
Secțiunea III. Democrația semi-directă 20
Capitolul IV. Pluralismul politic 22
Capitolul V. Principiul separației puterilor în stat 24
Secțiunea I. Principiul separației puterilor în stat în Constituția României 24
Secțiunea II. Separația şi colaborarea puterilor 28
Secțiunea III. Exigențele principiului separației puterilor în stat pe planul instituirii şi funcționării autorităților publice 29
Capitolul VI. Principiul autonomiei locale şi al descentralizării serviciilor publice 30
Capitolul VII. Orientarea întregului proces de organizare politico-etatică în direcția atingerii scopurilor ce reies din interpretarea Constituției şi a documentelor politico-ideologice care au stat la baza adoptării ei 34
Secțiunea I. Sediul juridic al materiei 34
Secțiunea II. Identificarea scopurilor 36
Capitolul VIII. Principiul statului de drept 37
Secțiunea I. Sediul juridic al materiei 37
Secțiunea II. Statul de drept – principiu de amenajare şi de limitare a puterilor publice în țara noastră 37

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Secţiunea III. Exigenţele statului de drept 42
Capitolul IX. Principiul armonizării activităţii autorităţilor etatice din ţara noastră cu exigenţele integrării în Uniunea Europeană 45
TITLUL II. IDENTIFICAREA ŞI CLASIFICAREA AUTORITĂŢILOR PUBLICE INSTITUITE LA NOI PE BAZA NOII CONSTITUŢII 49
Capitolul I. Noţiunea de autoritate publică 49
Secţiunea I. Varietatea limbajului întâlnit în Constituţie 49
Secţiunea II. Contribuţii la definirea categoriei de autoritate publică 51
Capitolul II. Posibile clasificări ale autorităţilor publice din ţara noastră 53
TITLUL III. PARLAMENTUL ROMÂNIEI 58
Capitolul I. Parlamentul României – organ reprezentativ suprem al poporului român şi unica autoritate legiuitoare a ţării 58
Capitolul II. Constituirea Parlamentului 61
Secţiunea I. Votul şi eligibilitatea 61
Secţiunea II. Alegerile 64
Secţiunea III. Întrunirea Camerelor nou alese şi constituirea lor legală 69
Capitolul III. Mandatul parlamentar 70
Secţiunea I. Natura juridică şi durata mandatului parlamentar 70
Secţiunea II. Drepturile şi îndatoririle parlamentarilor 73
Secţiunea III. Protecţia mandatului parlamentarilor 74
§I. Incompatibilităţi 74
§II. Imunităţi 75
§III. Indemnizaţiile, avantajele şi serviciile puse la îndemâna parlamentarilor 79
§IV. Regimul disciplinar propriu 80
§V. Transparenţa financiară 80
Capitolul IV. Structura, organizarea şi funcţionarea Parlamentului 81
Secţiunea I. Structura Parlamentului 81
Secţiunea II. Organizarea Parlamentului 84
§I. Preşedinţii Camerelor, birourile lor permanente şi Comitetul ordinii de zi 85
§II. Comisiile parlamentare 87
Secţiunea III. Funcţionarea Parlamentului 93
Capitolul V. Funcţiile Parlamentului 99
Secţiunea I. Necesitatea identificării funcţiilor Parlamentului 99
Secţiunea II. Ce funcţii realizează Parlamentul României. Posibile clasificări 103
Secţiunea III. Funcţia de legiferare 111
§I. Clarificări terminologice 111
§II. Actele juridice ale Parlamentului 112
§III. Clasificarea legilor 118
§IV. Procedura legislativă 123
§V. Proceduri legislative speciale 135

Secţiunea IV. Funcţia de control 154
§I. Proceduri şi mijloace de control al Guvernului 154
§II. Proceduri şi mijloace de control asupra Preşedintelui României 163
§III. Alte proceduri de control 166
Secţiunea V. Funcţia guvernamentală 167
TITLUL IV. PREŞEDINTELE ROMÂNIEI 169
Capitolul I. Alegerea Preşedintelui României 169
Capitolul II. Mandatul Preşedintelui României 173
Secţiunea I. Durata mandatului 173
Secţiunea II. Vacanţa funcţiei de Preşedinte al României şi interimatul funcţiei 174
Secţiunea III. Protecţia mandatului Preşedintelui României. Răspunderea juridică şi politică 176
§I. Protecţia mandatului Preşedintelui 176
§II. Răspunderea politică şi juridică a Preşedintelui României 179
Capitolul III. Atribuţiile Preşedintelui României şi actele emise în exercitarea lor 185
Secţiunea I. Cum poate fi abordată problema 185
Secţiunea II. Posibile clasificări 187
Secţiunea III. Atribuţii pe care Preşedintele României le exercită în colaborare cu alte autorităţi (atribuţii în exercitarea unor puteri partajate) 189
§I. Atribuţii ce se exercită în colaborare cu Parlamentul şi Guvernul 189
§II. Atribuţii ce se exercită în colaborare cu Parlamentul 193
§II. Atribuţii ce se exercită în colaborare cu Guvernul 1937
§IV. Atribuţii ce se exercită în colaborare cu alte autorităţi sau/şi cu alte structuri politice 198
Secţiunea IV. Atribuţii pe care Preşedintele României le exercită singur (Atribuţii în exercitarea unor puteri proprii) 200
Secţiunea V. Organizarea Preşedinţiei Republicii 203
Secţiunea VI. Actele Preşedintelui României 204
Capitolul IV. Rolul şi funcţiile Preşedintelui României 205
Secţiunea I. Funcţia de reprezentare 206
Secţiunea II. Funcţia de apărare sau garantare a unor valori fundamentale ale poporului român 209
Secţiunea III. Funcţia de mediere 211
TITLUL V. GUVERNUL ROMÂNIEI 214
Capitolul I. Guvernul României – organ central al puterii executive 214
Capitolul II. Statutul Guvernului 217
Secţiunea I. Învestitura Guvernului 217
Secţiunea II. Incompatibilităţile cu funcţia de membru al Guvernului 219

Secţiunea III. Mandatul Guvernului (Durata funcţiunilor) 220
§I. Durata funcţiilor Guvernului, în întregul său 220
§II. Durata funcţiei de membru al Guvernului 221
Secţiunea IV. Structura Guvernului 223
Secţiunea V. Funcţiile şi actele Guvernului 230
Secţiunea VI. Răspunderea Guvernului şi a membrilor Guvernului 232
2§I. Răspunderea Guvernului 234
§II. Răspunderea membrilor Guvernului 234
Capitolul III. Raporturile Guvernului cu Parlamentul 236
Secţiunea I. Raporturile dintre Guvern şi Parlament în procesul de realizare a funcţiei legislative 236
Secţiunea II. Raporturile dintre Guvern şi Parlament ce se cristalizează în procesul de informare a acestuia 239
Secţiunea III. Raporturile dintre Guvern şi Parlament din sfera realizării funcţiei de control a Parlamentului 242
TITLUL VI. CURTEA CONSTITUŢIONALĂ 245
Capitolul I. Curtea Constituţională – autoritate de jurisdicţie constituţională şi de control al respectării legii 245
Capitolul II. Organizarea, atribuţiile şi actele Curţii Constituţionale 254
Secţiunea I. Organizarea Curţii Constituţionale 254
Secţiunea II. Atribuţiile Curţii Constituţionale 258
§I. Enumerarea făcută de fostul art. 144 din Constituţie privind atribuţiile Curţii Constituţionale a fost limitativă 258
§II. Enumerarea cuprinsă în art.146 al Constituţiei, aşa cum a fost revizuită în 2003, este enunciativă 263
§III. Posibile clasificări 264
§IV. Atribuţiile de control. Controlul constituţionalităţii unor acte normativ-juridice 267
A. Controlul constituţionalităţii legilor 267
B. Controlul constituţionalităţii tratatelor sau a altor acorduri internaţionale 287
C. Controlul constituţionalităţii unor fapte sau activităţi. Controlul constituţionalităţii partidelor politice 288
D. Controlul respectării unor proceduri legale 289
§V. Atribuţii de constatare 291
§VI. Atribuţii de consultare 292
§VII. Atribuţii de soluţionare a unor conflicte juridice de natură constituţională 293
Secţiunea III. Actele Curţii Constituţionale 295
TITLUL VII. AUTORITATEA JUDECĂTOREASCĂ 298
Capitolul I. Organele care înfăptuiesc justiţia 298
Capitolul II. Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie 305
TITLUL VIII. RAPORTURILE DINTRE STAT ŞI CETĂŢEAN 308

Capitolul I. Cetățenia (capitol elaborat de Marius BALAN) **308**
§I. Considerații generale.....308
§II. Principii care guvernează reglementarea cetățeniei române.....311
§III. Moduri de dobândire a cetățeniei române 316
a) dobândirea prin naștere 316
b) dobândirea cetățeniei prin adopție 318
c) dobândirea cetățeniei române prin efectul dobândirii cetățeniei de către părinți.....320
d) dobândirea cetățeniei române la cerere 320
e) redobândirea cetățeniei române.....323
f) dobândirea cetățeniei române prin repatriere.....323
§IV. Pierderea cetățeniei române.....324
a) Pierderea cetățeniei române prin retragere 324
b) Pierderea cetățeniei române prin aprobarea renunțării 326
c) Pierderea cetățeniei române în urma desființării adopției.....327
d) Pierderea cetățeniei române prin adopție de către un cetățean străin 328
e) Stabilirea filiației copilului găsit.....329
§V. Drepturile și îndatoririle specifice cetățenilor români 330
§VI. Cetățenia europeană 334
Capitolul II. Drepturile și libertățile fundamentale.....**335**
Secțiunea I. „Drepturile cetățeanului“ și „drepturile omului“. Clarificarea conceptelor 335
§I. Clarificarea conceptelor 335
§II. Categorii de drepturi.....340
Secțiunea II. Forța tratatelor și pactelor internaționale referitoare la drepturile omului în sistemul dreptului din țara noastră 346
§I. Raportul dintre dreptul intern și dreptul internațional – problemă controversată 346
§II. Raportul dintre dreptul intern și dreptul internațional referitor la drepturile omului, potrivit Constituției României.....348
Secțiunea III. Reglementarea drepturilor fundamentale în Constituția României.....355
§I. Un posibil mod de abordare a problemei 3575
§II. Caracterizare generală a reglementărilor cuprinse în Titlul II din Constituție, referitor la drepturi, libertăți și îndatoriri fundamentale 357
§III. Caracterizare generală a reglementărilor constituționale care se referă – direct sau indirect – la drepturi și libertăți fundamentale.....360
§V. Privire critică asupra *unor* reglementări constituționale privind drepturile și libertățile fundamentale.....362

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION À LA QUATRIÈME ÉDITION 7
AVANT-PROPOS 9
TITRE I. PRINCIPES QUI GOUVERNENT L'ORGANISATION POLITIQUE ET D'ETAT DE LA ROUMANIE CONFORMÉMENT À LA NOUVELLE CONSTITUTION 11
Chapitre I. Identification des principes 11
Chapitre II. La souveraineté du peuple 13
Section I. Le siège juridique de la matière 13
Section II. La souveraineté populaire 14
Section III. La souveraineté nationale 15
Section IV. La „solution" du constituant roumain 16
Chapitre III. L'exercice de la souveraineté du peuple par ses représentants et par référendum 19
Section I. Le siège juridique de la matière 19
Section II. La démocratie représentative 19
Section III. La démocratie demi-directe 20
Chapitre IV. Le pluralisme politique 22
Chapitre V. Le principe de la séparation des pouvoirs 24
Section I. Le principe de la séparation des pouvoirs dans la Constitution de la Roumanie 24
Section II. La séparation et la collaboration des pouvoirs 28
Section III. Les exigences du principe de la séparation des pouvoirs dans le domaine de l'INstitution et du fonctionnement des autorités publiques 29
Chapitre VI. Le principe de l'autonomie locale et de la décentralisation des services publiques 30
Chapitre VII. L'orientation de tout le processus d'organisation politique et d'Etat dans le but de la réalisation des objectifs résultés de l'interprétation de la nouvelle Constitution et des documents politico-idéologiques qui ont été à la base de son adoption 34
Section I. Le siège juridique de la matière 34
Section II. L'identification des objectifs 36
Chapitre VIII. Le principe de l'Etat de droit 37
Section I. Le siège juridique de la matière 37

Section II. L'Etat de droit – le principe d'aménagement et de limitation des pouvoirs publics dans notre pays 37
Section III. Les exigences de l'Etat de droit 42
Chapitre IX. Le principe de l'harmonie de l'activité des autorités d'Etat de notre pays avec les exigences de l'intégration européenne 45
TITRE II. L'IDENTIFICATION ET LE CLASSEMENT DES AUTORITÉS PUBLIQUES INSTITUÉES CHEZ NOUS SUR LA BASE DE LA NOUVELLE CONSTITUTION 49
Chapitre I. La notion d'autorité publique 49
Section I. La variété du langage de la Constitution 49
Section II. Contribution à la définition de la catégorie d'autorité publique 51
Chapitre II. Classifications possibles des autorités publiques de notre pays 53
TITRE III. LE PARLEMENT DE LA ROUMANIE 58
Chapitre I. Le Parlement de la Roumanie – organe représentatif suprême du peuple roumain et l'autorité législative unique du pays 58
Chapitre II. L'Organisation du Parlement 61
Section I. Le vote et l'éligibilité 61
Section II. Les élections 64
Section III. La réunion des Chambres nouvellement élues et leur constitution légale 69
Chapitre III. Le mandat parlementaire 70
Section I. La nature juridique et la durée du mandat parlementaire 70
Section II. Les droits et les devoirs des parlementaires 73
Section III. La protection du mandat des parlementaires 74
§ I. Incompatibilités 74
§II. Immunités 75
§III. Les indemnités, les avantages et le services mis à la disposition des parlamentaires 79
§IV. Le régime disciplinaire propre 80
§V. La transparence financière 80
Chapitre IV. La structure, l'organisation et le fonctionnement du Parlement 81
Section I. La structure du Parlement 81
Section II. L'organisation du Parlement 84
§I. Les Présidents des Chambres, leurs bureaux permanents et le Comité de l'ordre du jour 85
§II. Les Commissions parlamentaires 87
Section III. Le fonctionnement du Parlement 93
Chapitre V. Les fonctions du Parlement 99

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Section I. La nécessité de l'identification des fonctions du Parlement.....99
Section II. Les fonctions du Parlement de la Roumanie. Classifications possibles.....103
Section III. La fonction de légifération.....111
§I.Clarifications terminologiques.....111
§II.Les actes juridiques du Parlement.....112
§III.Le classement des lois.....118
§IV. La procédure législative.....123
§V. Procédures législatives spéciales.....135
Section IV. La fonction de contrôle.....154
§I. Procédures et moyens de contrôle du Gouvernement.....154
§II. Procédures et moyens de contrôle concernant le Président de la Roumanie.....163
§III. Autres procédures de contrôle.....166
Section V. La fonction gouvernementale.....167
TITRE IV. LE PRÉSIDENT DE LA ROUMANIE.....169
Chapitre I. L'élection du Président de la Roumanie.....169
Chapitre II. Le mandat du Président de la Roumanie.....173
Section I. La durée du mandat.....173
Section II. La vacance de la fonction de Président de la Roumanie et l'intérimat de la fonction.....174
Section III. La protection du mandat du Président de la Roumanie. La responsabilité juridique et politique.....176
§I. La protection du mandat du Président.....176
§II. La responsabilité politique et juridique du Président de la Roumanie.....179
Chapitre III. Les attributions du Président de la Roumanie et les actes émis dans leur exercice.....185
Section I. Comment peut-on aborder le problème.....185
Section II. Classifications possibles.....187
Section III. Les attributions que le Président de la Roumanie exerce en collaboration avec d'autres autorités (attributions dans l'exercice de certains pouvoirs partagés).....189
§I. Attributions qui s'exercent en collaboration avec le Parlement et le Gouvernement.....189
§II. Attributions qui s'exercent en collaboration avec le Parlement.....193
§III. Attributions qui s'exercent en collaboration avec le Gouvernement.....197
§IV. Attributions qui s'exercent en collaboration avec d'autres autorités ou/et d'autres structures politiques.....198
Section IV. Attributions que le Président de la Roumanie exerce seul (attributions dans l'exercice de certains pouvoirs propres).....200
Section V. L'organisation de la Présidence de la Roumanie.....203
Section VI. Les actes du Président de la Roumanie.....204
Chapitre IV. Le rôle et les fonctions du Président de la Roumanie.....205

Section I. La fonction de représentation 206
Section II. La fonction de défense ou de garantie de certaines valeurs fondamentales du peuple roumain....209
Section III. La fonction de médiation....211
TITRE V. LE GOUVERNEMENT DE LA ROUMANIE....214
Chapitre I. Le Gouvernement de LA Roumanie – organe central du pouvoir exécutif....214
Chapitre II. Le statut du Gouvernement....217
Section I. L'investissement du Gouvernement 217
Section II. Les incompatibilités avec la fonction de membre du Governement....219
Section III. Le mandat du Gouvernement (la durée des fonctions)....220
§I. La durée des fonctions du Gouvernement, dans son ensemble....220
§II. La durée de la fonction de membre du Gouvernement 221
Section IV. La structure du Gouvernement....223
Section V. Les fonctions et les actes du Gouvernement....230
Section VI. La responsabilité du Gouvernement et des membres du Gouvernement....232
§I. La responsabilité du Gouvernement....234
§II.La responsabilité des membres du Gouvernement 234
Chapitre III. Les rapports du Gouvernement avec le Parlement....236
Section I. Les rapports du Gouvernement et du Parlement dans le processus de réalisation de la fonction législative....236
Section II. Les rapports du Gouvernement et du Parlement qui se cristallisent dans le processus de l'information de celui-ci 239
Section III.Les rapports entre le Gouvernement et le Parlement dans la sphère de la réalisation de la fonction de contrôle du Parlement....242
TITRE VI. LA COUR CONSTITUTIONNELLE 245
Chapitre I. La Cour Constitutionnelle – autorité de jurisdiction constitutionnelle et de contrôle du respect de la loi 245
Chapitre II. L'organisation, les attributions et les actes de la Cour Constitutionnelle 254
Section I. L'organisation de la Cour Constitutionnelle....254
Section II. Les attributions de la Cour Constitutionnelle....258
§I. L'énumération faite par l'art. 144 de la Constitution concernant les attributions de la Cour Constitutionnelle est limitative....258
§II. L'énumération comprise dans l'article 146 de la Constitution, révisée en 2003, est énonciative....263
§III. Classifications possibles 264
§IV. Les attributions de contrôle. Le contrôle de la constitutionnalité de certains actes normatifs-juridiques....267

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

A. Le contrôle de la constitutionalité des lois 267
B. Le contrôle de la constitutionalité des traités ou d'autres conventions internationales 287
C. Le contrôle de la constitutionalité de certaines actions ou activités. Le contrôle de la constitutionnalité des portés politiques 288
D. Le contrôle du respect de certaines procédures légales 289
§V. Les attributions de constatation 291
§VI. Les attributions de consultation 292
§VII. Les attributions concernant la solution de certains conflits juridiques de nature constitutionnelle 293
Section III. Les actes de la Cour Constitutionnelle 295
TITRE VII. L'AUTORITÉ JUDICIAIRE 298
Chapitre I. Les organes qui accomplissent la justice 298
Chapitre II. La Haute Cour de Cassation et de Justice 305
TITRE VIII. LES RAPPORTS ENTRE L'ETAT ET LE CITOYEN 308
Chapitre I. La citoyenneté (chapitre élaboré par Marius Balan) **308**
§I. Considerations générales 308
§II. Les principes qui gouvernent la réglementation de la citoyenneté roumaine 311
§III. Les moyens d'obtention de la citoyenneté roumaine 316
a) L'obtention de la citoyenneté roumaine par naissance 316
b) L'obtention de la citoyenneté roumaine par adoption 318
c) L'obtention de la citoyenneté roumaine par l'effet de l'obtention de la citoyenneté par les parents 320
d) L'obtention de la citoyenneté roumaine sur demande 320
e) La réobtention de la citoyenneté roumaine 323
f) L'obtention de la citoyenneté roumaine par repatriement 323
§IV. Situations de perte de la citoyenneté roumaine 324
a) La perte de la citoyenneté roumaine par retrait 324
b) La perte de la citoyenneté roumaine par l'acceptation du renoncement 326
c) La perte de la citoyenneté roumaine comme effet de l'annulation de l'adoption 327
d) La perte de la citoyenneté roumaine comme effet de l'adoption d'un enfant roumain par un citoyen étranger 328
e) L'établissement de la filiation de l'enfant trouvé 329
§V. Droits et devoirs spécifiques á la qualité de citoyen 330
§VI. La citoyenneté européenne 334
Chapitre II. Droits et libertés fondamentales 335
Section I. „Les droits du citoyen" et „les droits de l'homme". Clarification des concepts 335
§I. La clarification des concepts 335
§II. Catégories de droits 340
Section II. La force des traités et des pactes internationaux concernant les droits de l'homme dans le système du droit dans notre pays 346

§I. Le rapport entre le droit intérieur et le droit international – un problème controversé 346
§II. Le rapport entre le droit intérieur et le droit international concernant les droit de l'homme, conformément à notre Constitution 348
Section III. La réglementation des droits fondamentaux dans la Constitution de Roumanie 355
§I. Une possibilité d'approche du problème 355
§II. Caractérisation générale des réglementations comprises dans le Titre II de la Constitution, concernant les droits, les libertés et les devoirs fondamentaux 357
§III. Caractérisation générale des réglementations constitutionnelles qui se rapportent – directement ou indirectement – aux libertés et aux droits fondamentaux 360
§IV. Regard critique sur certaines réglementations constitutionnelles concernant les libertés et les droits fondamentaux 362

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

La Editura *Institutul European* au mai apărut:

Genoveva Vrabie, *Études de Droit Constitutionnel*
Maria Gaiță, *Drept civil*
Corneliu Bîrsan, Maria Gaiță, Mona-Maria Pivniceru, *Drepturile reale*
Mona-Maria Pivniceru, Petru Susanu, Dan Tudurache, *Contravenția*

Lucrarea reprezintă volumul II al cursului *Drept constituțional și instituții politice*, volumul I fiind publicat la o altă editură.

Tehnoredactori: MIHAELA MATRAN-DAN, IOANA MORARIU

Bun de tipar: 2004 • Apărut: 2004 • Format: 1/16 (70 × 100)

INSTITUTUL EUROPEAN • Iași, str. Cronicar Mustea nr. 17
C.P. 161 • Cod 700198
Tel. Difuzare: 032/233731 • Fax: 032/230197
euroedit@hotmail.com
http: //www.euroinst.ro

Tiparul executat la SC *Euronovis* SRL

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

CLUBUL DE CARTE
INSTITUTUL EUROPEAN

Stimate Cititor,

Institutul European Iaşi vine în sprijinul dumneavoastră ajutîndu-vă să economisiţi timp şi bani.

Titlurile dorite - unele căutate îndelung prin librării - pot fi comandate acum direct de la *Editură*!

Consultaţi oferta! Completaţi apoi talonul de comandă (carte poştală) din subsolul paginii. Nu uitaţi să înscrieţi, cu atenţie, titlul şi numărul de exemplare solicitate.

Plata se va face ramburs (la primirea coletului poştal), taxele poştale fiind suportate de editură.

Şi pentru că dumneavoastră apreciaţi cărţile noastre, meritaţi din plin să faceţi parte din **Clubul de carte Institutul European**, beneficiind totodată de reduceri semnificative de preţ.

Astfel:

- pentru 2 cărţi comandate reducerea este de 10 %;
- pentru 3 cărţi comandate reducerea este de 15 %;
- pentru 4 cărţi comandate reducerea este de 20 %;
- pentru 5 cărţi comandate reducerea este de 25 %;
- peste 10 cărţi comandate reducerea devine 30%.

Colecţia **UNIVERSITARIA**

Agresivitatea în şcoală, Laurenţiu Şoitu, Cornel Hăvîrneanu, 240 pag., 125.000 lei
Cercetarea calitativă a socialului, Mircea Agabrian, 232 pag., 220.000 lei
Comunicarea, Denis McQuail, 272 pag., 131.000 lei
Construcţia simbolică a cîmpului electoral, Ioan Drăgan et al., 496 pag., 120.000 lei
Crestomaţie de istorie universală, vol.1, Vasile Cristian, Lăcrămioara Iordăchescu, Mirela Popescu, 208 pag., 109.000 lei

Numele .....

Cod numeric personal .....

Strada .....

Bl. ..... Sc. ..... Et. ..... Ap. .....

Judeţ (sector) ..... Cod .....

Localitatea ..... Tel .....

CARTE POŞTALĂ

Nu timbraţi

Destinatar
EDITURA
Institutul European
C.P. 161, Cod 700198, IAŞI

Depuneţi cartea poştală, completată, în cea mai apropiată cutie poştală!

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

UNIVERSITARIA

În peisajul juridic românesc apar tot mai multe titluri noi. Unele se înscriu pe făgașul unei evoluții care nu a cunoscut RUPTURA, reorientarea ideologică înregistrată după 1989 neimpunând modificări de esență. Altele însă – precum Dreptul constituțional – se înscriu pe un drum care face absolut imposibilă legătura cu perioada anterioară, nici un capitol din vechile manuale neputând fi păstrat ca atare. O concepție nouă, o abordare diferită a fenomenelor politice și o problematică nouă, O ALTĂ CUNOAȘTERE, toate acestea vin să creeze dificultăți autorilor de carte în domeniu.
Revizuirea Constituției României din 1991 în noiembrie 2003 și adoptarea unor legi noi sau, după caz, modificarea unor legi ce stau la baza organizării etatice a societății românești au impus nu numai „corectarea" unor texte, ci chiar regândirea problemelor ce fac obiectul lor. În aceste condiții, o nouă ediție a acestui volum – care poate fi considerat mai degrabă un tratat decât un manual – se impunea cu necesitate.

Din cuprins:

- *Principii ce generează organizarea politico-etatică a României potrivit noii Constituții*
- *Parlamentul României*
- *Președintele României*
- *Guvernul României*
- *Raporturile dintre stat și cetățean*

9 789736 113024
www.euroinst.ro

INSTITUTUL EUROPEAN